

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



Volume 1 : Aperçu

L'honorable Paul S. Rouleau, commissaire

Février 2023



**COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE**



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Volume 1 : Aperçu

Février 2023



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

Volume 1 : Aperçu.

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

Tous droits réservés.

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

This publication is also available in English:

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

Volume 1: Overview.

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

ISBN 978-0-660-46699-6

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Février 2023

Son Excellence

La Gouverneure générale en conseil

Madame la Gouverneure,

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

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

Paul S. Rouleau

Commissaire



Table des matières

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



Table des matières (suite)

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



Table des matières (suite)

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



Table des matières (suite)

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



Table des matières (suite)

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



Table des matières (suite)

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



Table des matières (suite)

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



Table des matières (suite)

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



Table des matières (suite)

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



Sommaire

1. Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La Commission sur l'état d'urgence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Les situations d'urgence et le droit

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

3.1 La compétence en situation d'urgence

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

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

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

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

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

3.2 La Loi sur les mesures de guerre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Le droit de manifester et ses limites

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

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

4.1 Les protections constitutionnelles du droit de manifester

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

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

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

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

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

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

4.2 Les limites des libertés fondamentales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Les origines du mouvement du Convoi de la liberté

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

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

6.1 La montée du populisme canadien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Les convois précédents : 2018-2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5 James Bauder et l'opération Bearhug

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

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

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

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

6.6 Les mesures frontalières et les camionneurs

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

² Protocole d'entente, COM00000866.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. La ville d'Ottawa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.3 La supervision par le commandement stratégique

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

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

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

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

9.4 Les préparatifs des partenaires du SPO

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

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

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

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

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

10.1 Les préparatifs de la Ville

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Les manifestations d'Ottawa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.2 L'expérience des habitants d'Ottawa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.3 Les manifestants après la première semaine

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

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

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

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

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

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

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

11.4 L'intervention policière pendant la première semaine des manifestations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.5 Les habitants de la ville commencent à se défendre

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

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

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

11.6 La réponse de la municipalité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.7 L'absence de l'Ontario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.10 La cellule de planification intégrée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.11 La tentative du SPO de « réinitialiser »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.12 La résistance continue des résidents

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

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

11.13 La « percée » avec les manifestants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.15 La gouvernance de la police pendant les manifestations

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

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

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

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

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

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

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

12. Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador

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

12.1 La ville de Windsor

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

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

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

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

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

12.2 Les renseignements avant l'arrivée et les préparatifs

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

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

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

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

12.3 Le début des manifestations à Windsor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12.5 L'évacuation des manifestants du pont Ambassador

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

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

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

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

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

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

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

13. Les manifestations de Coutts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13.2 L'évolution des manifestations

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

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

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

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

13.3 Les échanges entre politiciens et manifestants

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

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

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

13.4 Les efforts pour obtenir des dépanneuses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14. Les manifestations aux autres points d'entrée

14.1 Le Sud de l'Ontario

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

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

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

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

14.2 Emerson (Manitoba)

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

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

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

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

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

14.3 Pacific Highway (Colombie-Britannique)

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

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

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

14.4 Les autres points d'entrée

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

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

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

15. Les manifestations à d'autres endroits

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

15.1 La Colombie-Britannique

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

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

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

15.2 L'Alberta

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

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

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

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

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

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

15.3 La Saskatchewan

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

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

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

15.4 Winnipeg

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

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

15.5 Toronto

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

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

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

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

15.6 Le Québec

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

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

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

15.7 Le Nouveau-Brunswick

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

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

15.8 La Nouvelle-Écosse

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

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

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

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

16. Le soutien financier des manifestations d'Ottawa

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

16.1 Les premières collectes de fonds

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16.3 La campagne du Convoi de la liberté passe à GiveSendGo

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

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

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

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

16.4 Les cryptomonnaies

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

16.5 Les obstacles continus pour accéder à l'argent

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

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

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

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

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

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

16.6 Les sources et la destination des dons

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

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

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

Selon les informations fournies par GiveSendGo, la campagne Adopt-A-Trucker a compté 8 380 donateurs. Le Canada était le pays d'origine de 3 640 dons (43 %), tandis que 4 293 provenaient des États-Unis (51 %) et 447 d'autres pays (5 %). Au total, 5 917 789,18 \$ US ont été versés à la campagne Adopt-A-Trucker. Sur ce montant, 3 278 431,13 \$ US provenaient du Canada (55 %), 2 445 261,10 \$ US des États-Unis (41 %) et 194 199,95 \$ US d'autres pays (3 %).

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

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

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

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

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

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

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

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

16.7 Les dons en espèces

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

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

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

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

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

17.1 Le contexte et les événements parallèles

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

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

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

17.2 La surveillance et la coordination au niveau fédéral

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

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

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

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

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

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

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

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

17.3 Les interactions avec des parties concernées externes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

17.4 L'analyse financière des blocages frontaliers

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

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

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

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

17.5 Le gouvernement de l'Ontario s'implique davantage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17.7 Les réunions et délibérations le dimanche 13 février 2022

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17.8 La réunion des premiers ministres

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

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

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

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

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

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

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

18.1 Les interdictions concernant les manifestations

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

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

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

18.2 Les zones d'exclusion

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

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

18.3 La prestation de services essentiels

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

18.4 Les infractions et les interventions

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

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

18.5 Le gel des avoirs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19. La fin de l'état d'urgence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19.2 La mise en œuvre des mesures d'urgence fédérales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19.3 Les messages de la police aux manifestants

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

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

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

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

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

19.4 L'opération policière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20. Avant-propos sur les conclusions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21. Le Convoi de la liberté

21.1 L'évolution et les origines du convoi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21.2 L'organisation du convoi et ses dirigeants

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

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

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

21.3 Les objectifs et la composition des manifestants

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

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

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

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

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

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

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

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

21.4 La nature des manifestations

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

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

Cependant, ces efforts ont été vains.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21.5 La désinformation et la désinformation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21.6 Les liens entre les lieux de manifestation

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

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

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

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

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

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

22. La réponse policière à Ottawa

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

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

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

22.1 Les défaillances du renseignement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22.2 Le manque de continuité du commandement

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

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

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

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

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

22.3 Les échecs des communications avec le commandement des interventions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22.5 La participation du chef aux décisions opérationnelles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22.8 Les échecs de communication

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

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

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

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

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

22.9 Le caractère adéquat du plan

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

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

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

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

22.10 L'incertitude juridique

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

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

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

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

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

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

22.12 Le chef Sloly

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

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

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

23. La réaction policière à Windsor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24. La supervision et la gouvernance civiles de la police

24.1 Le rôle de supervision des commissions des services policiers

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

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

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

24.2 La résistance aux réunions de la CSPO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24.4 La confidentialité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24.6 Les influences extérieures sur la CSPO

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

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

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

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

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

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

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

25.1 La connaissance de la situation du gouvernement fédéral

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

Cependant, le gouvernement fédéral ne pouvait faire autrement que percevoir des signaux troublants concernant la nature et la durée possible des manifestations. La GRC a décrit le Convoi de la liberté comme une manifestation d'envergure nationale dont l'objectif était de perturber la circulation et les activités courantes du gouvernement fédéral dans l'espoir qu'il lève toutes les mesures de santé publique liées à la COVID-19. La plupart des indications laissaient croire que les manifestations seraient pacifiques, mais le Convoi de la liberté attirait aussi l'attention et le soutien de réseaux à caractère idéologique. La surveillance de sources ouvertes a permis de répertorier des messages associés au Convoi de la liberté qui prônaient la violence. Plusieurs menaces ont été proférées à l'encontre d'élus et d'autres responsables publics. Le premier ministre Justin Trudeau et le ministre des Transports Omar Alghabra étaient

particulièrement visés par un fort ressentiment. On a conseillé à ce dernier de rester chez lui et de participer aux réunions à distance. Plusieurs autres ministres avaient déjà été placés sous protection renforcée à la mi-janvier en raison d'une escalade des menaces en ligne, y compris des allusions à l'assassinat, de la part de personnes et de groupes opposés aux mesures de santé publique.

Le premier ministre et son personnel avaient récemment observé et vécu un niveau sans précédent de rhétorique violente et de menaces pour leur sécurité pendant la campagne électorale fédérale de 2021. Dans la foulée de cette expérience, les assurances du SPO selon lesquelles la manifestation suivrait le modèle habituel d'une manifestation les laissaient quelque peu sceptiques.

Le SCRS a fait savoir qu'il enquêtait sur des activités d'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) et que des commentaires en ligne appelaient à la violence et à l'assaut des bâtiments de la Colline du Parlement. Selon le SCRS, à ce moment-là, il n'avait pas connaissance de complots concrets concernant la violence grave.

La commissaire Lucki de la GRC a affirmé qu'on ne savait pas combien de temps les manifestants du convoi comptaient rester à Ottawa, mais que des messages sur les médias sociaux donnaient à penser que certains participants pourraient rester jusqu'au 31 janvier 2022 afin de perturber la Chambre des communes à son retour.

Comme je l'explique à la section 17.2, la CSNR Jody Thomas a soulevé des préoccupations dans le cadre de ces audiences au sujet de lacunes dans la capacité du gouvernement fédéral de recueillir l'information nécessaire pour surveiller les médias sociaux et dûment réunir les renseignements de sources ouvertes. Ils étaient particulièrement préoccupés par l'absence d'un cadre législatif et le manque d'outils nécessaires pour se livrer à ce type de collecte.

Je reconnais qu'il existe une lacune dans l'autorité et la capacité du gouvernement fédéral de surveiller l'environnement d'information numérique et que cette lacune a

nui à sa capacité à anticiper le convoi et à comprendre et mesurer la situation au fil des événements.

Je suis également d'accord avec l'observation de la Commission McDonald, créée pour enquêter sur les activités du Service de sécurité de la GRC par suite de la Crise d'octobre, selon laquelle des renseignements précis sont nécessaires non seulement pour permettre au gouvernement et aux forces policières de prendre des mesures efficaces, mais pour éviter de réagir de façon excessive aux menaces. Des renseignements fiables permettent au gouvernement de faire face à une crise en utilisant des méthodes adaptées aux dimensions réelles, plutôt qu'appréhendées, de la menace. Le commissaire McDonald a fait la mise en garde suivante :

Un petit groupe de terroristes peut remporter une très grande victoire pour sa cause antidémocratique en poussant un gouvernement apeuré à empiéter beaucoup plus sur les libertés civiles des citoyens que ne le justifie l'ampleur de la menace²².

Je souligne également que plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont exprimé des préoccupations à propos de la circulation de l'information entre les organismes d'application de la loi et le gouvernement, en partie en raison du souci de respecter l'indépendance opérationnelle. J'ai déjà discuté de ce problème dans mes conclusions sur la réponse policière et je souligne simplement que le problème s'applique au même degré à l'échelle fédérale.

Une préoccupation connexe est la quantité apparemment limitée de renseignements « bruts » qui remontent la chaîne de commandement, par opposition aux rapports de synthèse. J'ai été étonné d'apprendre, par exemple, que la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) ne reçoit pas les rapports que d'autres organismes de renseignement fournissent à la GRC. Je comprends que les hauts

²² Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : la liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1 (1981), p. 457.

fonctionnaires et les ministres du Cabinet n'ont généralement ni le temps ni l'envie d'éplucher des documents détaillés, mais il est utile de fournir plus d'information en la filtrant moins, surtout dans une situation émergente.

25.2 Le message du gouvernement

Le 27 janvier, avant l'arrivée du Convoi de la liberté, le premier ministre a fait une allocution télévisée dans laquelle il a dit :

[TRADUCTION]

[]a petite minorité marginale de personnes qui se dirigent vers Ottawa, ou qui ont des opinions inacceptables qu'ils expriment, ne représentent pas les opinions des Canadiens qui ont été là les uns pour les autres – qui savent que suivre la science et se protéger mutuellement est la meilleure façon de continuer à assurer le respect de nos libertés, de nos droits et de nos valeurs en tant que pays²³.

Bien des gens ont pensé que ces commentaires et les remarques faites par le premier ministre lors d'une conférence de presse le 31 janvier visaient tous les participants au Convoi de la liberté. Cela a eu pour effet d'énergiser les manifestants, de renforcer leur détermination et de les rendre encore plus aigris envers les autorités gouvernementales.

Je suppose que l'intention du premier ministre était de faire référence à la petite minorité de personnes qui exprimaient des opinions racistes, extrémistes ou autrement répréhensibles plutôt qu'à tous les participants au Convoi de la liberté. Il se pourrait bien que ces commentaires aient été sortis de leur contexte, y compris par certains médias. Cependant, à mon avis, les dirigeants gouvernementaux à tous les niveaux

²³ Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, COM.OR.00000004.FR, p. 5; *Canadian Frontline Nurses and Kristen Nagle v. Attorney General of Canada*, avis de requête, 18 février 2022, par. 26, COM00000397, p. 73.

auraient dû faire davantage d'efforts pendant les manifestations pour reconnaître que la majorité des manifestants exerçaient leurs droits démocratiques fondamentaux. Le Convoi de la liberté a acquis l'appui de nombreux Canadiens frustrés qui souhaitaient simplement protester contre ce qu'ils percevaient comme une intervention exagérée de l'État. Les messages des politiciens, des responsables publics et, dans une certaine mesure, des médias auraient dû être plus équilibrés et établir une distinction plus nette entre ceux qui manifestaient pacifiquement et les autres manifestants.

25.3 Les premières réactions fédérales à l'arrivée du Convoi de la liberté

Le lundi 31 janvier, il était devenu évident que, contrairement aux attentes, le Convoi de la liberté n'allait pas s'en aller et que le SPO était débordé. Le gouvernement fédéral a commencé à s'engager davantage à tous les niveaux : politique, fonction publique et application de la loi. À l'interne, le gouvernement a mobilisé les structures de comité existantes et des groupes de travail spéciaux afin de suivre les événements et d'aider à élaborer des stratégies. À l'externe, des ministres et de hauts fonctionnaires ont commencé à communiquer avec leurs homologues municipaux et provinciaux ainsi qu'avec le SPO et la PPO dans le but de se coordonner et d'aider à dénouer la situation.

À la fin de la première semaine de manifestations, le gouvernement fédéral avait le sentiment que le SPO avait perdu la maîtrise de la situation à Ottawa. Le 3 février, le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences (CSU) s'est réuni pour discuter de ce que le gouvernement fédéral pourrait faire pour aider à résoudre la situation. À cette occasion, le sous-ministre de la Sécurité publique, Rob Stewart, a fait savoir que le SPO s'était dit d'avis qu'il ne serait pas en mesure de mettre fin aux manifestations sans l'aide du gouvernement fédéral. Le SCRS y a informé les participants qu'à ce stade, rien n'indiquait que des activités d'extrémisme violent étaient prévues, mais qu'il surveillait des personnes d'intérêt.

Comme je l'explique à la section 11.8, au début, il y a eu confusion et désaccord sur le nombre de ressources policières fournies au SPO. Au-delà de la question du nombre d'agents qui avaient déjà été déployés à Ottawa, il y avait aussi de la confusion à propos du processus approprié pour demander l'aide de la GRC. Il est compréhensible que la PPO et la GRC hésitaient à déployer les ressources considérables que le SPO demandait sans savoir si un plan adéquat précisait comment ces ressources seraient utilisées. Une complication supplémentaire pour la GRC tenait au fait que l'affectation d'un grand nombre d'agents au SPO signifiait qu'elle devrait faire appel à des ressources de ses divisions à travers le pays. Ceci posait un problème de plus en plus grand à mesure que la fréquence et la gravité des activités de protestation augmentaient à l'échelle du pays. Il est regrettable que des questions de nature procédurale aient pu nuire à la prestation d'une aide rapide. Il aurait été préférable que ces questions puissent être discutées et réglées dans un forum multilatéral comme la table tripartite que le gouvernement fédéral a tenté de mettre sur pied pour régler la situation à Ottawa.

Je trouve troublante la réticence de la province de l'Ontario à participer pleinement aux efforts visant à dénouer la situation à Ottawa. Comme je l'explique à la section 11.7, il semble que le refus de l'Ontario de participer à la table politique tripartite avec Ottawa et le gouvernement fédéral était fondé sur deux convictions. Premièrement, comme l'a dit le sous-solliciteur général de l'Ontario, M. Di Tommaso, l'Ontario croyait que la responsabilité de dénouer la situation à Ottawa incombait en grande partie au gouvernement fédéral parce que le Convoi de la liberté manifestait [TRADUCTION] « contre l'obligation vaccinale fédérale aux portes du Parlement²⁴ ». Deuxièmement, l'Ontario avait pour position que la situation à Ottawa était une question de maintien de l'ordre qu'il valait mieux laisser à la PPO.

Le point de vue du premier ministre Trudeau était quelque peu différent. Il a conclu que le gouvernement de l'Ontario était heureux de ne rien faire et de laisser le

²⁴ Résumé d'entrevue de M. Di Tommaso, WTS.00000041.FR, p. 3; Témoignage de M. Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 170.

gouvernement fédéral «porter» le problème. Le maire d'Ottawa, M. Watson, a exprimé un sentiment similaire.

Dans l'ordre constitutionnel canadien, les municipalités relèvent de la compétence des provinces. Je reconnais qu'Ottawa est une ville singulièrement complexe du point de vue des compétences, étant donné les nombreux ordres de gouvernement qui y opèrent, entre autres raisons. En fait, bon nombre des principales institutions fédérales touchées par les manifestations, y compris le cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé, la Cour suprême du Canada et le Parlement, y sont situées. Cependant, cela ne change rien au fait qu'Ottawa est une municipalité créée par la province de l'Ontario et soumise à sa juridiction. En dernière analyse, la province est responsable de l'efficacité des services de police à Ottawa. Étant donné que la Ville et son service de police étaient manifestement débordés, il incombait à la province de s'engager visiblement, publiquement et sans réserve dès le début.

Lors de l'une des tables rondes sur les politiques de la Commission, Leah West, professeure de l'université Carleton, a décrit les événements qui ont mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* comme un échec du fédéralisme. Je trouve, hélas, que cette description est juste. Je reconnais que le gouvernement de l'Ontario a finalement été poussé à l'action par le blocage du pont Ambassador. Ce n'est que lorsque le premier ministre Trudeau s'est entretenu avec le premier ministre Doug Ford, le 9 février, après le blocage du pont Ambassador, que la collaboration est devenue le mot d'ordre. Il est regrettable qu'une telle collaboration n'ait pas eu lieu quelques jours plus tôt.

Une plus grande collaboration à l'échelle politique dès le début aurait pu aider à résoudre les problèmes de communication, de compétence et de ressources qui ont entravé les premières réactions aux manifestations. Elle aurait aussi permis de déterminer les pouvoirs dont dispose chaque ordre de gouvernement et qui auraient pu être exercés pour réagir aux manifestations et coordonner les échanges directs avec les manifestants. Elle aurait également pu transmettre aux habitants d'Ottawa

le message clair que leur gouvernement provincial ne les avait pas abandonnés en période de crise.

Malheureusement, le premier ministre et la solliciteure générale de l'Ontario ont exercé leur privilège parlementaire pour s'opposer aux assignations à comparaître que je leur ai adressées. La Commission aurait grandement bénéficié de la perspective que leur témoignage aurait pu apporter.

Au 5 février, les manifestations à Coutts posaient un problème si grand que le gouvernement de l'Alberta a demandé l'aide du gouvernement fédéral sous forme de mise à disposition d'équipement lourd et de personnel. À ce moment-là, la division albertaine de la GRC avait également demandé que des agents supplémentaires de la GRC soient envoyés en Alberta pour aider, au motif que le ministre de la Justice et solliciteur général par intérim croyait qu'il existait une situation d'urgence dans la province. La GRC a pu fournir à l'Alberta les ressources policières demandées en faisant appel à des agents de la division de la Colombie-Britannique, mais le gouvernement fédéral n'a pas fourni l'équipement de remorquage demandé. Le seul équipement de remorquage lourd auquel le gouvernement fédéral avait accès était des remorqueuses lourdes des Forces armées canadiennes qui n'étaient ni facilement disponibles ni adaptées à l'utilisation prévue.

Entre-temps, les manifestations s'étaient également étendues à Toronto (Ontario) et à Québec (Québec). Le 7 février, le blocage du pont Ambassador a commencé, causant instantanément le chaos au plus important passage commercial terrestre du Canada. Le 8 février, la situation à Coutts s'est détériorée au point que les manifestants ont rétabli un blocage complet de l'autoroute, fermant ainsi le plus grand point d'entrée de l'Alberta.

Le gouvernement fédéral a perçu que la situation s'aggravait à l'échelle nationale. Le procès-verbal des réunions des 6 et 8 février du CSU illustre les préoccupations du gouvernement fédéral : l'ASFC a signalé qu'il y avait eu au moins une dizaine de

situations touchant les frontières canadiennes au cours des 10 derniers jours; le SCRS a fait état d'une augmentation de l'activité en ligne axée sur un discours d'opposition aux forces de l'ordre et des invitations à participer à des blocages aux postes frontaliers, bien qu'aucune violence concrète n'ait été signalée à ce moment; Sécurité publique Canada a souligné que le personnel du SPO était fatigué et avait besoin de renfort et que la manifestation semblait organisée, notamment que le blocage du pont Ambassador visait à diviser l'attention de la PPO; et la GRC a rapporté que la PPO était en train d'élaborer un plan intégré pour gérer la manifestation d'Ottawa, mais que les manifestations se poursuivaient à Windsor, Coutts et Winnipeg (Manitoba).

Puisque les manifestations avaient été déclenchées par l'obligation vaccinale décrétée par le gouvernement fédéral et qu'elles se déroulaient « aux portes du Parlement » à Ottawa ainsi que le long de la frontière canado-américaine, le public avait l'impression que le gouvernement fédéral devait s'approprier la situation et résoudre le problème, et il s'attendait qu'il le fasse. Cependant, du point de vue des compétences, il y avait de sérieuses limites à ce que le gouvernement fédéral pouvait faire. Comme nous l'avons vu, les tentatives du gouvernement fédéral de coordonner une réponse avec les provinces n'avaient pas été fructueuses jusqu'alors. Le 9 février, la greffière du Conseil privé a demandé aux sous-ministres fédéraux de dresser une liste complète et de procéder à une évaluation préliminaire de l'ensemble des pouvoirs, autorités et ressources fédérales disponibles qui pourraient aider à résoudre la situation liée aux manifestations dans tout le pays. C'est à ce moment-là que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* a commencé à être sérieusement envisagé.

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

Comme je l'explique à la section 17.6, le 10 février, le premier ministre a convoqué une réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) pour discuter d'une éventuelle intervention fédérale. Le GII est un comité spécial du Cabinet présidé par

le premier ministre et convoqué pour réagir aux situations de crise. Il est moins formel et plus souple que les autres comités du Cabinet et fait appel à un degré beaucoup plus élevé de participation directe de hauts fonctionnaires.

À ce stade, le gouvernement fédéral connaissait déjà la *Loi sur les mesures d'urgence*. En mars 2020, en réponse à la pandémie de COVID-19, le gouvernement fédéral avait envisagé de recourir à la Loi. Des fonctionnaires avaient étudié les paramètres de la Loi (un exercice décrit par le premier ministre comme un cours accéléré sur la *Loi sur les mesures d'urgence*²⁵) et avaient mené des consultations approfondies avec les provinces. Au bout du compte, le premier ministre avait conclu qu'il n'était pas pertinent d'invoquer la Loi en réponse à la pandémie, mais ce processus a fait en sorte qu'en février 2022, les principaux décideurs possédaient déjà au moins une certaine connaissance de cette loi.

La réunion du 10 février du GII a été précédée d'une séance d'information ministérielle. La commissaire Lucki de la GRC a fait une mise à jour opérationnelle au cours de laquelle elle a exprimé ses préoccupations à propos de la capacité du SPO à résoudre la situation à Ottawa. Lorsque la cellule est arrivée à Ottawa pour examiner le plan de la police d'Ottawa, elle a constaté qu'il n'y avait pas de plan à examiner. Il y avait des raisons d'espérer que des progrès seraient réalisés, car le matin même, les personnes appropriées du SPO s'étaient entretenues avec les membres de la cellule de planification intégrée. Toutefois, il était peu probable que des mesures concrètes soient prises avant quelques jours. En ce qui concerne la situation nationale, des rapports de sources ouvertes faisaient état d'un plan pour bloquer une voie du Canadien National (CN). Il y avait au moins 24 manifestations prévues en Colombie-Britannique pour la fin de semaine suivante et d'autres prévues plus tard en février et au début de mars. Cinq étaient prévues en Nouvelle-Écosse, et cinq autres au Manitoba. La commissaire Lucki a précisé que ce n'était là que les manifestations dont elle avait connaissance et qu'elle s'attendait à ce qu'il y en ait

²⁵ Témoignage du premier ministre Justin Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 42 et 43.

d'autres. Elle a ajouté que la gestion de ces manifestations mobilisait énormément de ressources de la GRC à l'échelle nationale. Un déploiement supplémentaire aurait des conséquences importantes sur les opérations, y compris sur un certain nombre d'enquêtes en matière de sécurité nationale. Le directeur du SCRS, M. Vigneault, a fait valoir qu'à mesure que l'occupation se poursuivait et que les frustrations et les tensions augmentaient, le risque qu'une personne ou qu'un petit groupe se mobilise pour recourir à la violence augmentait également.

Lors de la réunion du 10 février du GII, la CSNR Thomas et la commissaire Lucki de la GRC ont fait le point sur la situation. À propos d'Ottawa, elles ont dit que la situation n'avait pratiquement pas changé. La cellule de planification intégrée était en train d'élaborer un plan d'action. Il y avait des défis à relever dans tout le pays. Les participants à Coutts étaient moins nombreux que les jours précédents, mais ceux qui restaient étaient enracinés. Les manifestants au pont Ambassador devenaient plus hostiles et des mesures d'application de la loi étaient prévues pour le lendemain. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse avaient déjà recours à leurs lois sur les mesures d'urgence pour faire face aux manifestations et l'Ontario devait faire de même le lendemain. Il y avait aussi des rumeurs de blocages à la frontière entre l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest. Le ministre Blair a fait remarquer que dans des régions comme Coutts et Windsor, la capacité des services policiers avait été dépassée presque immédiatement après le début des manifestations.

Sur la base de l'information disponible à l'époque, j'estime qu'il y avait lieu de s'inquiéter sérieusement du fait que les manifestations associées au Convoi de la liberté se propageaient et continueraient de se propager et que les forces de l'ordre, même si elles répondaient à ces défis pour le moment, étaient à leur point de rupture.

Le GII n'a pas tardé à amorcer l'examen « à deux pistes » que je décris à la section 17.6, en examinant les pouvoirs fédéraux existants dans la piste n° 1 et en se demandant quels pouvoirs supplémentaires pourraient être nécessaires, soit au moyen d'une

nouvelle loi, soit par le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, dans la piste n° 2. Les résultats de cet exercice ont été présentés au GII le 12 février.

Bien qu'il s'agît d'une option techniquement possible, le GII n'a jamais envisagé sérieusement le recours aux Forces armées canadiennes, et n'aurait pas dû le faire. Les soldats sont formés pour le combat et non pour le contrôle des foules. Même l'apparence d'une participation militaire risquait d'exacerber les manifestations plutôt que de les résoudre.

Le GII a aussi examiné un projet de négociation préparé par le sous-ministre Stewart et l'inspecteur Marcel Beaudin de la PPO, selon lequel un représentant du gouvernement fédéral rencontrerait des dirigeants de la manifestation s'ils acceptaient de quitter la manifestation et de dénoncer publiquement les activités illicites. Le GII a finalement décidé de ne pas donner suite à cette approche.

La décision du gouvernement de ne pas donner suite à cette approche ne me trouble pas. La manifestation d'Ottawa durait depuis plus de deux semaines et alimentait un mouvement national croissant. À juste titre, le gouvernement souhaitait qu'elle se termine rapidement. J'accepte qu'il était peu probable de résoudre le problème en rencontrant un groupe indéfini d'organisateur sans leadership clair alors que, de toute façon, il y avait peu de chance de prévoir les actions des manifestants, et encore moins de les contrôler. Des tentatives comparables de négociation à Windsor avaient échoué pour des raisons similaires. Je conclus que le projet de négociation constituait un effort de bonne foi de la part de responsables publics pour tenter de résoudre le problème, mais qu'il était raisonnable dans les circonstances que le gouvernement fédéral n'y donne pas suite.

Il y a toutefois une critique de ce projet de négociation que je n'accepte pas. Alors que le projet était en voie d'élaboration, la commissaire Lucki de la GRC s'est inquiétée de la possibilité qu'il franchisse la limite de l'ingérence dans l'indépendance opérationnelle de la police. J'estime que ce n'est pas une préoccupation valable en l'espèce. Le

projet n'avait pas pour but de donner des ordres de nature opérationnelle à la police, mais envisageait plutôt une solution non policière élaborée avec la participation et les conseils de la police. Rien ne permet de penser que le projet de négociation était une tentative de diriger les forces de l'ordre de quelque manière que ce soit.

Le GII s'est réuni à 16 h le dimanche 13 février pour discuter de la question de savoir si le moment était venu d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. À la fin de la réunion, il y avait consensus autour de la table sur la nécessité de le faire. L'opinion dominante était que la manifestation à Ottawa était devenue une occupation illégale enracinée et que la situation à travers le pays était dangereuse, complexe et volatile. Le GII a conclu qu'il fallait tenir une réunion plénière du Cabinet pour discuter de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le Cabinet s'est réuni à 20 h 30 ce soir-là. Après avoir reçu un état de la situation et un exposé sur la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet a délibéré pour déterminer si les seuils étaient atteints et si la Loi devait être invoquée. Selon le consensus, elle devait être invoquée et une réunion des premiers ministres devait être convoquée pour consulter les provinces. La décision définitive d'invoquer la Loi a été prise sous réserve de l'approbation du premier ministre, après la réunion des premiers ministres, ce qui signifiait que le Cabinet n'aurait pas à se réunir de nouveau.

Deux questions soulevées lors de l'audience sur l'information fournie au GII et au Cabinet nécessitent des commentaires supplémentaires.

Premièrement, le premier ministre a exprimé l'opinion qu'il n'y avait pas de plan policier pour dégager la manifestation d'Ottawa avant le 13 février et qu'il n'était pas convaincu que la situation était maîtrisée. À la réunion du 12 février du GII, la commissaire Lucki a dit qu'elle fournirait des détails supplémentaires sur le plan policier à la prochaine réunion, mais elle n'a pas pris la parole à la réunion du 13 février du GII et n'a donc pas fait le point sur le plan. On a laissé entendre que si la commissaire Lucki avait parlé du plan au GII, une décision différente aurait pu être prise.

Je reconnais qu'il aurait été préférable que la commissaire Lucki fournisse une autre mise à jour le 13 février, mais je ne suis pas prêt à conclure qu'une telle intervention aurait été déterminante. Premièrement, bien que la preuve soit quelque peu contradictoire sur ce que la commissaire Lucki a compris de l'approbation du plan le 13 février, quel que soit l'état du plan, elle entretenait des doutes importants sur le leadership de la police à Ottawa et sur ce que cela signifiait pour l'échéancier et la mise en œuvre du plan. Deuxièmement, il est peu probable qu'une nouvelle mise à jour sur le plan par la commissaire Lucki ait inspiré confiance parmi les membres du GII. Les responsables fédéraux avaient été informés à plusieurs reprises de la mise en place d'un plan sans résultat apparent. Plusieurs ministres et fonctionnaires avaient également des inquiétudes au sujet du leadership policier à Ottawa, dont beaucoup se sont révélées fondées, à mon avis. Le plan du 13 février représentait une avancée importante, mais son exécution fructueuse dépendait de l'intégration et de la coopération entre les acteurs des forces de l'ordre, des questions qui n'avaient pas été entièrement résolues au moment de la réunion du GII. Cependant, le fait que les préoccupations du GII avaient désormais une portée nationale était encore plus significatif. L'existence d'un plan pour Ottawa, bien que pertinente, n'aurait probablement rien changé au cours des délibérations du GII. Comme la greffière Charette en a témoigné, [TRADUCTION] « aucun plan précis à un endroit donné n'aurait forcément changé l'avis que j'ai donné au premier ministre sur l'ensemble des circonstances qui ont conduit à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*²⁶ ».

La deuxième question concerne l'opinion de la commissaire Lucki selon laquelle les outils prévus dans les lois en vigueur n'avaient pas tous été épuisés pour répondre aux manifestations.

Comme je l'explique à la section 17.7, la commissaire Lucki a fait ce commentaire au chef de cabinet du ministre de la Sécurité publique Marco Mendicino en réponse à une demande par courriel de fournir la « liste de souhaits » de la GRC concernant

²⁶ Témoignage de Janice Charette, transcription, 18 novembre 2022, p. 270.

les pouvoirs qui pourraient lui être accordés si la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée. Ce point de vue n'a pas été inclus dans les notes d'allocution que la commissaire Lucki a envoyées à la CSNR Thomas, qui a parlé en son nom lors de la réunion du Cabinet et, par conséquent, ce point de vue n'a pas été transmis au Cabinet.

Je ne considère pas qu'il s'agisse là d'un élément particulièrement significatif. La greffière a confirmé qu'au cours de la conversation entourant l'invoquant de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet a été informé que des outils et des pouvoirs n'avaient pas été entièrement utilisés par de nombreuses organisations, y compris la GRC. Il est évident qu'il existait des outils et des pouvoirs prévus par la loi. Le problème tenait au fait que ces pouvoirs, comme le pouvoir d'arrestation, n'étaient pas utilisés parce qu'ils n'étaient pas considérés comme un moyen efficace de mettre fin aux manifestations illicites en toute sécurité et dans les meilleurs délais.

Après la réunion du 13 février du Cabinet, le Bureau du Conseil privé a été chargé de convoquer une réunion des premiers ministres pour le lendemain matin. Aucun ordre du jour ou document d'information n'a été fourni à l'avance. Par crainte que la connaissance de l'objet de la réunion ne déclenche une réaction des manifestants, les premiers ministres n'ont pas été informés du sujet de la convocation, bien qu'il semble qu'aucun premier ministre n'en ait été surpris ou n'ait semblé mal préparé à discuter de l'invoquant possible de la Loi.

Il est ressorti de cette réunion que le premier ministre Trudeau ne croyait pas que les premiers ministres avaient une solution à la crise qui ne nécessitait pas l'invoquant de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Après avoir reçu une note de service de la greffière du Conseil privé recommandant l'invoquant de la Loi, il a décidé de le faire.

La note de service de la greffière faisait référence à une évaluation de la menace qui devait être fournie au premier ministre sous pli séparé. Cette évaluation aurait été une synthèse des commentaires et des évaluations qui avaient été fournis jusque-là.

Elle n'a jamais été préparée. À mon avis, ce document d'évaluation intégrée aurait dû être fourni. Une évaluation de la menace est un élément essentiel du processus décisionnel. Elle aurait constitué une partie importante du dossier et, bien que je reconnaisse qu'elle n'aurait probablement pas contenu de renseignements importants qui n'auraient pas déjà été communiqués, il y a un avantage à présenter l'information sous forme synthétisée. Cependant, je me garde de conclure que son absence a eu une quelconque incidence sur la validité de la décision.

27. Comment évaluer l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

27.1 Le rôle de la Commission dans l'examen de la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

L'une des questions les plus difficiles auxquelles j'ai dû répondre, et pour laquelle il n'existe aucun précédent, est de savoir quel rôle la Commission devrait jouer dans l'évaluation de la décision du Cabinet de déclarer un état d'urgence. Certaines parties ont fait valoir que je ne devrais pas me prononcer sur la pertinence ou la légalité de la décision, car ce rôle revient à la Cour fédérale dans une procédure de contrôle judiciaire. D'autres ont fait valoir que se prononcer sur la décision est la raison d'être de l'enquête.

Je m'attaque à cette question à la lumière des conditions de mon mandat. L'article 63 de la Loi et mon décret m'ordonnent tous deux de faire enquête « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Il n'y a pas de directive claire pour déterminer si la décision de déclarer l'état d'urgence était justifiée en droit. On peut soutenir que c'est implicite dans ce libellé, mais l'accent est mis sur une enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la décision, plutôt que sur la décision elle-même.

Cela dit, je dois aussi tenir compte de mon mandat à la lumière de l'accent mis par la Loi sur la reddition de comptes. Les différents mécanismes de supervision contenus dans la *Loi sur les mesures d'urgence* témoignent de l'intention du législateur de soumettre la déclaration d'une urgence à un examen minutieux, tant pendant qu'après l'urgence.

Le rôle et la priorité d'une commission établie en vertu de l'article 63 dépendront du contexte, dans une certaine mesure. Dans certains cas, il ne pourrait faire aucun doute que les conditions pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* ont été remplies, mais d'autres questions sur les circonstances qui ont mené à la déclaration et les mesures prises en vertu de celle-ci pourraient nécessiter un examen minutieux. En l'espèce cependant, je suis confronté à une loi qui n'a jamais été utilisée ni interprétée par les tribunaux, et des parties ont soulevé des questions sur la satisfaction de ses conditions. Mon évaluation des circonstances doit donc inévitablement passer par un examen des exigences de la Loi.

Je reconnais que le rôle de la Commission est différent de celui d'un tribunal. La Commission n'a pas le pouvoir légal de se prononcer sur la « légalité » de la déclaration comme telle. Je ne considère pas que mes constatations sur ce sujet sont de quelque façon contraignante pour les tribunaux, et ce n'est pas non plus mon intention qu'elles le soient. Il reviendra à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou l'importance des constatations et des conclusions de la Commission dans les procédures de contrôle judiciaire.

Ainsi, j'interprète la Loi et les modalités du mandat qui m'a été confié comme m'enjoignant d'enquêter sur les circonstances qui ont mené à la déclaration, d'examiner et d'évaluer le fondement de l'invocation de la Loi et de faire des constatations et de tirer des conclusions sur le bien-fondé de la déclaration et de l'exercice des pouvoirs accordés en vertu de celle-ci, y compris sur le respect des exigences de la Loi. La légalité ultime de la décision reste du ressort des tribunaux.

27.2 Les normes, les valeurs et les principes d'interprétation

Avant d'examiner les dispositions législatives pertinentes, j'exposerai les normes, valeurs et principes qui, à mon avis, sous-tendent le cadre législatif sur les mesures d'urgence et qui devraient être pris en compte lors de l'interprétation de la Loi et de l'examen de la question de savoir si ses exigences ont été satisfaites. Pour ce faire, je m'inspire des travaux de Nomi Claire Lazar, professeure à l'Université d'Ottawa, sur la théorie et l'éthique des pouvoirs d'urgence dans les démocraties libérales²⁷.

La difficulté de faire face aux situations de crise peut être comprise comme un défi pour concilier la tension entre les valeurs conflictuelles qui passent au premier plan dans une crise. Trois paires de valeurs en particulier doivent être équilibrées pour déterminer si l'invocation d'une loi sur la gestion des urgences est justifiée : l'ordre et la liberté, la rapidité et la délibération, et les règles et les exceptions.

Les tensions entre l'ordre et la liberté sont au cœur de notre système de gouvernance. La liberté ne peut exister sans ordre, car l'appareil de maintien de l'ordre – notamment les procédures, les lois, la police et les tribunaux – crée les conditions pour la protection de la liberté, la jouissance de la liberté et la médiation des libertés conflictuelles. Si l'ordre restreint la liberté – par exemple, si des lois limitent la gamme des actions permises – sans les contraintes de l'ordre, la liberté ne peut exister.

La tension omniprésente entre l'ordre et la liberté passe généralement inaperçue dans notre société parce que nous sommes habitués aux nombreuses restrictions quotidiennes de nos droits au service de l'ordre. Les règles de la route, les permis de conduire, les codes du bâtiment, les règlements municipaux et, bien sûr, le droit pénal sont autant d'exemples de contraintes imposées à nos libertés, mais elles sont habituelles, acceptées et donc, imperceptibles.

²⁷ Nomi Claire Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, 2013, ch. 4-6.

De façon générale, on suppose ou on affirme que les tensions et les compromis entre l'ordre et la liberté sont un problème distinctif des situations de crise et des pouvoirs d'urgence. En fait, ce n'est pas le cas. La tension fondamentale et inévitable entre l'ordre et la liberté est une constante. Elle est simplement plus visible et plus frappante en temps de crise. Toutefois, en temps de crise, les libertés qui sont habituellement sans contrainte peuvent être soudainement restreintes. Cela met en lumière le choc des valeurs.

La tension entre l'ordre et la liberté se reflète dans les seuils d'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Lorsque le recours aux pouvoirs d'urgence devient nécessaire, c'est généralement parce que l'ordre nécessaire à la liberté est particulièrement menacé. Le seuil d'invocation est le point où l'ordre s'effondre et où la liberté ne peut être assurée ou est sérieusement menacée.

La tension entre la rapidité et la délibération est inhérente à notre système de gouvernement, mais elle devient aiguë en situation d'urgence. En temps normal, nous nous attendons à ce que l'action du gouvernement soit opportune et efficace, mais aussi prudente, délibérée et réfléchie. La précipitation est généralement considérée comme le plus grand risque. Ainsi, le processus législatif est conçu pour ralentir l'action du gouvernement afin de veiller à ce qu'elle soit dûment et minutieusement délibérée. Le caractère urgent des situations d'urgence exige toutefois des décisions rapides qui ne peuvent être prises dans le cadre du processus législatif habituel. Par leur nature même, les situations d'urgence exigent souvent une réponse rapide, voire instantanée, puisqu'une action hâtive peut être nécessaire pour protéger la vie et l'intégrité physique. Comme je l'explique plus haut dans cette section, la *Loi sur les mesures d'urgence* le permet dans une certaine mesure en inversant la séquence de la décision et de la délibération. Alors que la délibération précède normalement la décision, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la décision est prise par le Cabinet, où les délibérations sont généralement beaucoup moins approfondies que dans le processus législatif. En ce sens, la décision vient en premier, et la délibération suit. Cette délibération peut amener la branche législative à infirmer la décision

de l'exécutif. Ainsi, malgré le besoin de rapidité, le contrôle du pouvoir exécutif est finalement préservé.

Enfin, la tension entre les règles et les exceptions se reflète également dans la Loi. Les seuils de définition prévus par la *Loi sur les mesures d'urgence* tentent de délimiter les conditions dans lesquelles les exceptions au cours normal du droit sont justifiables. Cependant, il y a des limites à la possibilité d'anticiper les événements dans une loi. Il n'est pas simple de déterminer si ces seuils ont été atteints et si la Loi doit être invoquée; cela nécessite inévitablement l'exercice d'un jugement, souvent dans le feu de l'action. Les mécanismes de reddition de comptes inhérents à la Loi garantissent que les décideurs agissent en sachant parfaitement que leur décision n'échappera pas à l'examen et au jugement. Cet examen doit être minutieux et le jugement doit être exercé d'une manière ferme, mais juste.

27.3 L'interprétation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Il ne fait aucun doute que la *Loi sur les mesures d'urgence* est exceptionnelle. Elle permet temporairement à l'exécutif de légiférer sans passer par le processus parlementaire habituel. Elle envisage la prise de mesures qui pourraient ne pas être appropriées en temps normal. Elle permet la suspension temporaire de la répartition des pouvoirs prévue dans la Constitution.

La *Loi sur les mesures d'urgence* est également nécessaire. Le gouvernement a la responsabilité fondamentale d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans des situations de crise. La plupart des gouvernements démocratiques modernes, sinon tous, ont promulgué un cadre législatif sur les pouvoirs d'urgence pour garantir que cette responsabilité puisse être remplie.

Je traite de l'histoire de la législation sur les mesures d'urgence au Canada à la section 3.2. Au moment de l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la *Loi sur les mesures de guerre* était considérée, pour reprendre les mots du ministre de la Défense nationale de l'époque, Perrin Beatty, comme « loi archaïque et dangereuse,

contraire au système démocratique canadien²⁸». En partie à cause de l'héritage trouble de la *Loi sur les mesures de guerre*, le gouvernement qui a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence* était très conscient de la nécessité de rédiger une loi qui assure le respect des libertés civiles et de la primauté du droit, tout en étant assez puissante et souple pour faire face à des circonstances urgentes et imprévues.

Bien qu'imparfaite ou dépassée à certains égards, la *Loi sur les mesures d'urgence* est fermement ancrée dans les principes de la primauté du droit, du constitutionnalisme et de la reddition de comptes. Elle repose sur une matrice complexe de conditions, d'exigences, de contrôles, de vérifications et de mécanismes de reddition de comptes conçus pour en empêcher l'abus. La combinaison de limites et de protections dans la *Loi sur les mesures d'urgence* la distingue des lois sur la gestion des urgences des provinces et des territoires au Canada, dont les seuils pour déclarer une urgence sont généralement moins élevés et comportent moins de mécanismes de reddition de comptes, voire aucun²⁹. Cette combinaison distingue aussi la *Loi sur les mesures d'urgence* des lois similaires de pays comparables dans le monde, qui ne comportent généralement pas cette approche robuste et à plusieurs niveaux en matière de contraintes et de supervision³⁰.

La Loi n'envisage pas de légiférer par décret sans restriction. Elle inverse plutôt l'ordre normal de décision et de délibération, de sorte qu'au lieu que l'action législative suive la délibération du Parlement, l'action vient en premier, et la délibération parlementaire suit peu après. Comme Nomi Claire Lazar l'a écrit, la *Loi sur les mesures d'urgence*

n'élimine pas le processus de délibération, de débat et de surveillance
[...] La *Loi sur les mesures d'urgence* a pour effet de reporter ces

²⁸ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 9 (16 novembre 1987), p. 10808 (l'hon. Perrin Beatty).

²⁹ Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

³⁰ Voir, par exemple, Kim Lane Scheppele, « North American emergencies: The use of emergency powers in Canada and the United States », (2006), vol. 4, n^o 2, *International Journal of Constitutional Law*, p. 213.

processus de délibération. Même si, en temps normal, les délibérations sur le bien public et sur les lois, les politiques et les mesures les mieux à même de le préserver ont lieu à l'avance, la *Loi* permet, dans certaines circonstances, que des décisions [...] soient prises *sans tarder*, les délibérations et les prises de position devant avoir lieu en cours de route et après coup³¹.

En termes simples, le principe opérationnel qui sous-tend la *Loi sur les mesures d'urgence* est la reconnaissance du fait que, dans une situation d'urgence, il peut être nécessaire que l'exécutif « agisse maintenant et demande la permission plus tard ». L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* est une mesure radicale, mais non dictatoriale.

Lorsque le projet de loi a été présenté, le gouvernement de l'époque a déposé un livre blanc qui examinait les fondements politiques, constitutionnels et juridiques de la loi et qui visait à faciliter la discussion des questions complexes et fondamentales inhérentes à l'élaboration d'une loi sur les mesures d'urgence³². Selon le livre blanc, la catégorie de l'état d'urgence est conçue pour faire face aux « situations d'état d'urgence, y compris celles qui résultent d'activités illégales, du terrorisme ou d'une insurrection³³ », également décrites comme « divers types de situations d'urgence touchant l'ordre public, allant des troubles à l'insurrection appréhendée³⁴ ». Le fil conducteur qui relie ces circonstances est le fait :

qu'elles découlent d'actions délibérées de personnes ou de groupes qui compromettent la vie, la liberté, la sécurité, la protection ou les biens

³¹ Nomi Claire Lazar, *La nécessité dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence*, p. 9-7. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

³² Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*.

³³ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 66.

³⁴ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 25.

des citoyens, la suprématie du droit ou le gouvernement constitutionnel. Et lorsque la gravité et l'étendue de ces troubles sont telles qu'elles menacent la sécurité du Canada en tant que nation, le gouvernement fédéral a la responsabilité, à la fois constitutionnelle et sociale, d'intervenir afin de rétablir un climat de sécurité³⁵.

Je reviens ici sur la tension entre les règles et les exceptions telle qu'elle se manifeste dans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans le livre blanc, on affirme que la *Loi sur les mesures d'urgence* vise à fournir au gouvernement les moyens de « faire face à quatre types de situations d'urgence, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux³⁶ ». Il y a une limite à la capacité du Parlement d'anticiper les événements. La détermination de la nécessité et de l'opportunité d'invoquer la Loi exigera ultimement et toujours l'exercice d'un jugement. Les Canadiens peuvent et doivent s'attendre que ce jugement soit exercé de bonne foi, dans l'intérêt supérieur du pays, en conformité avec chacune des conditions préalables prévues dans la loi et dans le respect de la primauté du droit.

27.4 Les seuils législatifs pour déclarer un état d'urgence

En interprétant la Loi, je suis confronté à un défi analogue à celui du Cabinet : interpréter un régime législatif complexe, à plusieurs paliers, promulgué il y a plus de 35 ans dans un contexte social et politique très différent, et pour lequel il n'existe aucun précédent. La détermination de ce qui constitue un état d'urgence est un exercice complexe, qui exige de tisser ensemble plusieurs définitions à multiples volets établies dans deux lois. Je commence par la définition de « crise nationale », un seuil qui doit être atteint avant que l'un des types d'urgence prévus par la Loi puisse être déclaré :

³⁵ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 25.

³⁶ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 59.



<p>3 Pour l'application de la présente loi, une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :</p> <p>a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;</p> <p>b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.</p>	<p>3 For the purposes of this Act, a <i>national emergency</i> is an urgent and critical situation of a temporary nature that</p> <p>(a) seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or</p> <p>(b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada</p> <p>and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada.</p>
--	--

Le gouvernement a confirmé qu'en invoquant la *Loi sur les mesures d'urgence*, la gouverneure générale en conseil s'est appuyée sur l'alinéa a) de cette définition.

La définition d'état d'urgence s'appuie sur la notion d'urgence nationale et la rattache au concept de « menaces envers la sécurité du Canada » :

<p>16 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.</p> <p>[...]</p> <p>état d'urgence Situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une</p>	<p>16 In this Part,</p> <p>...</p> <p>public order emergency means an emergency that arises from threats to the security of Canada and that is so serious as to be a national emergency;</p>
--	--



<p>gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale.</p> <p>menaces envers la sécurité du Canada S'entend au sens de l'article 2 de la <i>Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité</i>.</p>	<p>threats to the security of Canada has the meaning assigned by section 2 of the <i>Canadian Security Intelligence Service Act</i>.</p>
--	---

La définition de « menaces envers la sécurité du Canada », quant à elle, se trouve dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* :

<p>2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.</p> <p>[...]</p> <p>menaces envers la sécurité du Canada Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes :</p> <p>a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;</p> <p>b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;</p>	<p>2 In this Act,</p> <p>...</p> <p>threats to the security of Canada means</p> <p>(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,</p> <p>(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,</p>
---	---

<p>c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;</p> <p>d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.</p> <p>La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).</p>	<p>(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and</p> <p>(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,</p> <p>but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).</p>
--	---

Le gouvernement du Canada a confirmé qu'en invoquant la *Loi sur les mesures d'urgence*, la gouverneure générale en conseil s'est appuyée sur l'alinéa c) de cette définition.

Les dispositions ci-dessus, prises collectivement, constituent la définition d'un état d'urgence. Le pouvoir légal de déclarer un état d'urgence se trouve à l'article 17 de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

<p>17 (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire et après avoir procédé aux consultations prévues par l'article 25, faire une déclaration à cet effet.</p>	<p>17 (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public order emergency exists and necessitates the taking of special temporary measures for dealing with the emergency, the Governor in Council, after such consultation as is required by section 25, may, by proclamation, so declare.</p>
---	--

L'article 25 renvoie à l'obligation du gouvernement fédéral de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence :

<p>25 (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le gouverneur en conseil, avant de faire, de proroger ou de modifier une déclaration d'état d'urgence, consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée par l'état d'urgence.</p>	<p>25 (1) Subject to subsections (2) and (3), before the Governor in Council issues, continues or amends a declaration of a public order emergency, the lieutenant governor in council of each province in which the effects of the emergency occur shall be consulted with respect to the proposed action.</p>
--	--

L'article 19 énonce les pouvoirs disponibles en cas d'état d'urgence, dont je parle dans la section suivante.

En résumé, pour déclarer un état d'urgence, le Cabinet devait croire, pour des motifs raisonnables :

- a. qu'il y avait une situation urgente et critique de nature temporaire qui mettait sérieusement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens;
- b. que la situation d'urgence découlait d'activités visant la menace ou l'utilisation de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique;
- c. que la situation d'urgence était d'une ampleur ou d'une nature telle qu'elle dépassait la capacité ou l'autorité d'une province à y faire face;
- d. qu'aucune autre loi fédérale ne permettait de faire face adéquatement à la situation de crise;
- e. que la situation de crise nécessitait la prise de mesures temporaires spéciales.

Le gouvernement devait aussi prouver que l'exigence de consulter les provinces prévue à l'article 25 avait été respectée.

27.5 Le critère des « motifs raisonnables de croire »

Le critère des « motifs raisonnables de croire » est bien connu en droit. Les tribunaux ont statué que cette norme

exigeait davantage qu'un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile. La

croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi³⁷.

Le critère des « motifs raisonnables de croire » est parfois exprimé comme « des motifs raisonnables et probables de croire ». Comme la Cour suprême du Canada l'a expliqué, ces expressions sont synonymes : « [l]e “caractère raisonnable” comprend une exigence de probabilité³⁸ ». Cela signifie que la personne qui exerce un pouvoir fondé sur des motifs raisonnables de croire doit croire à la probabilité de l'existence de certains faits ou d'une certaine situation. Toutefois, il n'est pas nécessaire que l'existence des faits ou de la situation soit finalement prouvée selon la prépondérance des probabilités.

Le critère des « motifs raisonnables de croire » comporte une composante subjective et une composante objective. Le décideur doit subjectivement (c.-à-d. personnellement) croire que les conditions sont réunies, et cette croyance doit être justifiable d'un point de vue objectif. L'élément objectif signifie qu'une personne raisonnable « se mettant à la place » du décideur doit pouvoir arriver à la même conclusion que le décideur. Il est possible pour le décideur de se tromper raisonnablement sur l'existence d'un fait ou d'une situation, tout en respectant le critère. Une erreur est raisonnable si, dans la même situation, une personne raisonnable qui aurait observé les mêmes faits aurait commis la même erreur³⁹.

Il est important de souligner que l'élément objectif doit être fondé sur une évaluation de l'ensemble des circonstances connues du décideur au moment de la décision, et non sur ce qui pourrait être su par la suite. Cela va dans les deux sens. D'une part, cela signifie que le décideur ne peut se fonder sur des renseignements obtenus après coup pour étayer le caractère raisonnable de la décision. D'autre part, cela signifie

³⁷ *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100, par. 114 [notes internes omises]; voir aussi *R. c. Beaver*, 2022 CSC 54, par. 71 et 72.

³⁸ *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, p. 447.

³⁹ Voir Anne-Marie Boisvert, *La norme des motifs raisonnables de croire en droit criminel canadien*. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

que les renseignements inconnus du décideur au moment de la décision ne peuvent servir à miner le caractère raisonnable de la décision, sauf s'il était déraisonnable pour le décideur de ne pas avoir obtenu ces renseignements avant d'agir.

Le contexte dans lequel la *Loi sur les mesures d'urgence* fonctionne est important. Le Cabinet agira invariablement sur la base de renseignements incomplets et dans des circonstances d'urgence. Ces réalités pratiques doivent être prises en compte lors de l'évaluation de la question de savoir si le Cabinet avait des motifs raisonnables de croire à l'existence d'un état d'urgence.

Une reconnaissance similaire existe en droit pénal, quand les policiers sont tenus d'exercer certains pouvoirs selon le critère des « motifs raisonnables de croire » dans des circonstances dynamiques et volatiles. Dans l'arrêt *R. c. Beaver*, la Cour suprême a débattu de cette dynamique dans le contexte du pouvoir de la police de procéder à une arrestation :

Dans l'évaluation des motifs d'arrestation objectifs, les tribunaux doivent reconnaître que [TRADUCTION] « [s]ouvent, la décision du policier d'effectuer une arrestation doit être prise rapidement dans une situation instable qui évolue vite. La réflexion judiciaire n'est pas un luxe que celui-ci peut s'offrir. Le policier doit prendre sa décision en fonction des renseignements dont il dispose, lesquels sont souvent loin d'être exacts ou complets ». Les tribunaux doivent également se rappeler que [TRADUCTION] « [d]éterminer s'il existe des motifs suffisants pour justifier un exercice des pouvoirs policiers ne constitue pas "un exercice scientifique ou métaphysique", mais plutôt un exercice qui commande l'application "[du] bon sens, [de] la flexibilité et [de] l'expérience pratique quotidienne"⁴⁰ ».

⁴⁰ *R. c. Beaver*, 2022 CSC 54, par. 72, point 5 [citations internes omises].

Pourvu que le fondement factuel requis existe, le critère des « motifs raisonnables de croire » intègre le concept de la marge d'appréciation. Des esprits raisonnables peuvent diverger sur une même question, et une décision n'est pas erronée ou déraisonnable parce qu'un résultat jugé probable ne se concrétise pas. La marge d'appréciation inhérente au critère est importante, surtout lorsque la décision est prise par les plus hauts paliers de l'exécutif, dans un contexte d'urgence, et qu'elle exige l'exercice du jugement.

J'insiste cependant sur le fait que la décision doit néanmoins faire l'objet d'un examen minutieux. Le critère des « motifs raisonnables de croire » a été inséré explicitement pour garantir que les décisions prises en vertu de la Loi seraient susceptibles de révision⁴¹. Bien que le critère soit souple, la marge d'appréciation qu'il accorde au Cabinet n'est pas illimitée. De plus, compte tenu des conséquences que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* peut avoir à la fois sur les droits garantis par la *Charte* et sur le partage constitutionnel des pouvoirs avec les provinces, le contrôle des décisions prises par le Cabinet doit être concret. Toutes les conditions préalables à la déclaration doivent être remplies. La Loi n'est pas un outil de commodité; c'est un outil de dernier recours.

27.6 Les considérations économiques

Une question d'interprétation s'est posée au cours de l'enquête, soit de savoir si des préoccupations économiques pouvaient être pertinentes à l'existence d'une crise nationale en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cette dernière ne saisit pas et n'était pas destinée à saisir les crises purement économiques⁴².

Cela ne signifie pas que lorsqu'un trouble de l'ordre public entraîne une perturbation de l'économie d'une ampleur telle qu'elle met gravement en danger la vie, la santé

⁴¹ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 12 (25 avril 1988), p. 14765 et 14766 (Bud Bradley).

⁴² Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 26.

et la sécurité des Canadiens, ses effets ne sont pas pertinents ou le Cabinet est tenu d'en faire abstraction. Dans la mesure où un trouble de l'ordre public cause une perturbation économique suffisamment importante pour mettre en danger la vie, la santé et la sécurité des Canadiens, le Cabinet peut tenir compte de ces conséquences lorsqu'il détermine si la situation constitue une crise nationale.

28. L'évaluation de la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

Lorsque le GII et le Cabinet ont délibéré sur la pertinence d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, ils ont dû soupeser une quantité importante de renseignements dont la plupart ont été exposés dans le présent rapport. J'analyse ci-dessous ce que je crois avoir été l'information la plus saillante concernant chacune des conditions prescrites par la Loi. Ce faisant, je ne tiens compte que des renseignements connus du Cabinet et du premier ministre au moment où la décision a été prise. Je souligne que cette analyse n'est pas exhaustive, en ce sens qu'elle ne reflète pas tous les renseignements dont disposait le Cabinet et que les renseignements énumérés sous une condition peuvent dans certains cas avoir aussi une incidence sur une autre.

28.1 Les motifs subjectifs

Les parties n'ont guère laissé entendre que l'exigence subjective n'avait pas été satisfaite, c'est-à-dire que le Cabinet ne croyait pas sincèrement que les exigences législatives pour déclarer un état d'urgence avaient été satisfaites. Ceci est conforme à mon évaluation des témoignages que m'ont donnés différents fonctionnaires et ministres qui ont joué un rôle déterminant dans la décision d'invoquer la Loi. Le gouvernement fédéral a entrepris une analyse approfondie et structurée et, en appliquant les dispositions législatives comme ils les comprenaient, le Cabinet et le premier ministre ont estimé que le seuil pour déclarer un état d'urgence était atteint.

On a laissé entendre qu'en l'absence de divulgation de l'avis juridique que le Cabinet a reçu, lequel est protégé par le secret professionnel de l'avocat, il est impossible de savoir si sa décision était conforme à cet avis. Je ne retiens pas cet argument. De nombreux témoins, notamment le premier ministre, la greffière du Conseil privé et le ministre de la Justice (qui était chargé de fournir l'avis juridique au Cabinet) ont témoigné qu'ils croyaient que les seuils prescrits pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* étaient atteints. Chacun d'eux a expliqué ce qu'ils croyaient être ces seuils. Je n'ai pas besoin de voir l'avis juridique lui-même pour accepter la preuve qu'ils croyaient que leur conclusion était justifiée en droit.

Cependant, je souligne qu'il aurait été préférable que le fondement juridique de la décision du Cabinet soit articulé à un stade plus précoce du travail de la Commission, un point sur lequel je reviens dans mes recommandations.

Je n'ai aucune hésitation à accepter que le Cabinet avait la conviction subjective qu'il était confronté à un état d'urgence. L'élément plus substantiel que je dois évaluer est la question objective, à savoir si la croyance du Cabinet en l'existence d'un état d'urgence était objectivement raisonnable. Je vais maintenant me pencher sur cet élément, que j'évaluerai en fonction de chacun des seuils prévus par la Loi.

28.2 Un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, qui met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens

D'après mon évaluation de la situation selon la compréhension que le Cabinet en avait, je suis convaincu qu'il existait un fondement factuel convaincant et crédible qui étayait objectivement une croyance raisonnable que la vie, la santé et la sécurité des Canadiens étaient gravement en danger.

Le Cabinet disposait de quatre éléments principaux pour conclure que ce critère était rempli : les dangers pour la vie, la santé et la sécurité des résidents et des autres spectateurs innocents à Ottawa ainsi que dans d'autres régions touchées par

les manifestations; le risque de blessures graves et de violence au sein même des manifestations; les répercussions à court et à long terme des blocages frontaliers; et le risque de conflit découlant des contre-manifestations.

Les répercussions de l'occupation pour les résidents d'Ottawa ont été frappantes. Nombre d'entre eux ont subi des effets négatifs sur leur santé physique et psychologique et étaient légitimement inquiets pour leur sécurité personnelle. L'obstruction de rues entravait l'accès aux services publics et d'urgence essentiels. De nombreux cas de harcèlement, d'intimidation et d'hostilité ont été signalés, auxquels les forces de l'ordre ont souvent été incapables de répondre. Le fait même que les forces de l'ordre étaient débordées et incapables de faire respecter les lois fondamentales créait un risque pour la sécurité. Les risques d'incendie causés par les feux à ciel ouvert, les tas de bois, les réservoirs de propane et les bidons de carburant étaient constants. Les résidents ont enduré une exposition prolongée aux émanations de diesel et au bruit excessif des klaxons à air comprimé et des klaxons de train. Nombre de ces répercussions ont eu un effet particulièrement marqué sur les personnes vulnérables, notamment celles qui dépendent de soins à domicile ou de la livraison de biens et de services.

Les passants qui se sont retrouvés au cœur d'autres manifestations à travers le pays ont eux aussi été exposés à des dangers. Par exemple, des résidents de Coutts semblent ne pas avoir pu se rendre à Milk River pour accéder à des services essentiels comme des services médicaux et des épiceries. D'autres ont subi des effets négatifs sur leur santé psychologique.

Il y avait aussi des inquiétudes raisonnables concernant les blessures graves et la violence découlant des manifestations elles-mêmes. À plusieurs reprises, des policiers qui tentaient de faire respecter la loi ont été entourés par des manifestants. Des conducteurs de dépanneuse qui tentaient de les aider ont été physiquement menacés. La police a signalé que le ton des manifestations devenait de plus en plus hostile, tout comme certains manifestants. En raison de l'enracinement des manifestants, il

était plus probable qu'une certaine forme d'intervention policière s'impose et le grand nombre de manifestants concernés augmentait le risque de confrontations violentes dans un tel cas. Des enfants étaient présents sur de nombreux lieux de manifestation, ce qui les mettait en danger, et certains témoins ont laissé entendre qu'ils étaient utilisés comme des boucliers humains pour empêcher les policiers de prendre des mesures d'application de la loi. Le risque de blessures était particulièrement élevé après la découverte d'une importante cache d'armes à Coutts. La présence récente d'armes sur le lieu d'une manifestation ainsi que les provocations incendiaires exprimées par des partisans de la manifestation ont accru les inquiétudes quant à la possibilité que des personnes mal intentionnées comme celles qui ont été découvertes à Coutts soient présentes dans d'autres manifestations, ou s'y joignent.

Il y avait également un risque de violence découlant des contre-manifestations. La frustration augmentait chez les personnes et les communautés touchées par les manifestations en cours. Il y a eu de nombreux signalements de confrontation entre des manifestants et d'autres personnes. Certains intervenants, comme des dirigeants syndicaux de Windsor s'exprimant sur le blocage, ont laissé entendre qu'ils allaient prendre les choses en main.

Les blocages aux frontières ont eu des répercussions immédiates et potentiellement durables sur la vie, la santé et la sécurité des Canadiens. Ces blocages ont instantanément perturbé la vie et le gagne-pain de milliers de Canadiens. Ils ont interféré avec des chaînes d'approvisionnement critiques et risquaient de provoquer des pénuries de fournitures médicales essentielles et de nourriture. On craignait qu'ils ne s'étendent à d'autres infrastructures essentielles comme les chemins de fer et les ports, ce qui aurait eu de graves conséquences. Survenant à un moment où l'économie était déjà particulièrement vulnérable, les blocages risquaient de compromettre les relations commerciales du Canada, mettant ainsi en péril le gagne-pain de Canadiens, avec des conséquences inconnues.

Comme je l'ai expliqué plus haut dans cette section, je reconnais que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'était pas destinée à s'appliquer aux « crises économiques ». En soi, les coûts financiers et les impacts commerciaux ne sont pas suffisants et je ne les ai pas pris en compte comme tels. Cependant, les conséquences sur la santé humaine et la sécurité publique qui peuvent découler d'une perturbation grave, soudaine, prolongée et délibérée de la sécurité économique et de la capacité de gagner sa vie sont pertinentes. On ne peut fermer les yeux sur l'impact humain lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence « d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence [...] [qui] met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ».

Je reconnais aussi que des faits donnent à penser que la situation pouvait être moins préoccupante. Certains lieux et certaines situations, par exemple, à Coutts et au pont Ambassador, étaient en voie d'être maîtrisés. Il restait toutefois une grande incertitude concernant la possibilité de maintenir ce contrôle. Comme la commissaire Lucki de la GRC l'a signalé au Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO) au sujet du blocage du pont Ambassador, [TRADUCTION] « il suffirait de quelques véhicules pour le fermer à nouveau⁴³ ».

De plus, les manifestations étaient un mouvement continu, roulant et mobile. Lorsqu'une manifestation se terminait, une autre ne tardait pas à apparaître. Je souligne que le Cabinet recevait des rapports sur des blocages potentiels de passages ferroviaires et de ports. Bien que ces situations ne se soient pas concrétisées, l'inquiétude du gouvernement à leur sujet était raisonnable.

Je reconnais qu'il n'y a pas eu de rapports faisant état d'une violence grave et généralisée sur les lieux de manifestation et que les équipes de liaison policière (ELP) ont été en mesure, à certaines occasions, de négocier avec les manifestants afin d'atténuer les préjudices, par exemple, en ouvrant des voies de circulation pour les services essentiels et, dans certains cas, pour le trafic transfrontalier. Ce

⁴³ Compte rendu du CSMCO, 13 février 2022, SSM.CAN.00000096, p. 1.

sont des facteurs importants à prendre en considération, mais ils ne rendent pas déraisonnable la conclusion du Cabinet selon laquelle la sécurité des Canadiens était menacée. Objectivement parlant, il y avait des motifs importants d'entretenir cette préoccupation.

28.3 Des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige qu'il y ait une menace envers la sécurité du Canada, c'est-à-dire un risque réel de violence grave contre des personnes ou des biens, et que la violence vise à atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique. Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de dissidence sont exclues de cette définition, à moins qu'elles ne soient menées conjointement avec une activité qui pose une menace.

Cette exigence s'est révélée la plus controversée des exigences législatives en l'espèce et a beaucoup retenu l'attention au cours de l'enquête.

Le droit pénal canadien aide à éclairer le sens donné à l'expression « violence grave » contre des personnes. L'expression « infraction grave avec violence » a été interprétée, bien que dans un contexte législatif différent, comme une infraction par laquelle quelqu'un cause ou tente de causer des « blessures graves ». À son tour, « blessures graves » s'entend de « toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité, à la santé ou au bien-être physique ou psychologique du plaignant⁴⁴ ».

⁴⁴ *R. c. C.D.*; *R. c. C.D.K.*, [2005] 3 R.C.S. 668, par. 20; *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72, p. 81.

À mon avis, il est raisonnable d'interpréter la « violence grave » contre des personnes dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* comme de la violence causant, ou visant à causer, une atteinte substantielle à l'intégrité physique ou psychologique, à la santé ou au bien-être d'une personne.

Les menaces ou le recours à la violence grave contre des biens peuvent aussi constituer des menaces envers la sécurité du Canada.

En évaluant l'exigence relative à la menace, il est important de ne pas perdre de vue l'élément du « but ». Seules les menaces de violence grave qui peuvent raisonnablement être considérées comme ayant pour but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique sont pertinentes.

Le Cabinet disposait de renseignements faisant état d'une menace de violence grave dans un but politique ou idéologique. Des extrémistes motivés par une idéologie, dont plusieurs avaient été désignés par le SCRS comme des sujets d'enquête, étaient présents aux manifestations et les encourageaient. Des opposants aux mesures de santé publique ont proféré de nombreuses menaces contre des responsables publics. Parmi les cibles figuraient le premier ministre Trudeau et plusieurs ministres du Cabinet, le premier ministre de l'Ontario, les maires d'Ottawa, de Windsor et de Coutts, plusieurs conseillers municipaux d'Ottawa et le chef du Service de police d'Ottawa. Certains élus et fonctionnaires fédéraux avaient été avisés de ne pas se rendre au centre-ville d'Ottawa pour leur propre sécurité. Le SCRS et le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) ont rapporté à multiples reprises que même si aucun complot concret n'avait été détecté, les manifestations offraient aux partisans de l'EVCI l'occasion de se livrer à des activités posant une menace. Le SCRS et le CIET ont également averti qu'un loup solitaire, inspiré par des éléments d'EVCI présents lors des manifestations, pourrait attenter à des cibles vulnérables comme des groupes d'opposition ou des membres du public, et que les loups solitaires sont très difficiles à détecter et à prévoir.

La rhétorique des manifestations a aussi commencé à envisager de plus en plus le recours à la violence dans le désir d'obtenir un changement de politique sur les mesures de santé publique. Des messages en ligne de manifestants d'Ottawa, de Coutts et d'ailleurs laissaient entendre que les manifestants avaient l'intention de remplir leur mission ou de mourir pour la cause. D'autres messages indiquaient que toute action de la police ou du gouvernement serait interprétée comme un « appel aux armes ». La CSNR Thomas et la GRC ont signalé que les manifestants à Ottawa devenaient de plus en plus hostiles et agressifs, laissant entendre que la violence pourrait éclater en raison de la frustration suscitée par le refus du gouvernement d'accéder à leurs demandes. Selon le chef adjoint Bell du SPO, après des semaines d'occupation des rues du centre-ville d'Ottawa, l'humeur des participants était déjà volatile et la situation ne faisait que s'envenimer.

[TRADUCTION]

C'était la fin de semaine du 11, 12 et 13 février. Je me souviens que cette fin de semaine-là, j'étais extrêmement préoccupé pour la sécurité de nos membres et de notre communauté en raison de la volatilité et de l'escalade de la violence dans les confrontations directes avec nos membres qui tentaient de gérer le secteur ou d'y faire respecter la loi. C'était inquiétant. La situation à ce moment-là devenait exceptionnellement plus volatile et on pouvait la voir s'intensifier presque d'heure en heure⁴⁵.

Je rappelle que le livre blanc indiquait explicitement que le concept d'état d'urgence était destiné à couvrir les situations de « troubles » et d'« activités illégales » lorsqu'elles étaient liées à des menaces de violence grave à motivation politique.

Tout au long des manifestations, différentes menaces ont aussi été proférées contre le système de gouvernement canadien lui-même. La plus notoire est peut-être le

⁴⁵ Témoignage de Steve Bell, transcription, 24 octobre 2022, p. 128.

« protocole d'entente » préparé par Canada Unity, qui proposait que la gouverneure générale et le Sénat forcent la démission du gouvernement démocratiquement élu du Canada. Il y en a eu d'autres, notamment les messages de Patrick King sur les médias sociaux qui comprenaient des déclarations telles que [TRADUCTION] « NOUS SERONS LE NOUVEAU GOUVERNEMENT. Nous allons simplement prendre le pouvoir et l'exercer ensemble⁴⁶ ». De telles préoccupations ont acquis une gravité supplémentaire avec la découverte d'une importante cache d'armes et de munitions amassées par des manifestants aux opinions prétendument antigouvernementales et extrémistes à Coutts.

Ces menaces doivent être interprétées dans le contexte plus large de la rhétorique en ligne qui est devenue de plus en plus violente au cours de la pandémie. On y faisait notamment référence à l'assassinat, à la tenue de « procès de Nuremberg 2.0 » et à l'arrestation par des civils de personnes perçues comme jouant un rôle dans les règles de santé publique. Il faut aussi évaluer ces préoccupations dans le contexte où les forces de l'ordre ont reconnu que leur capacité à identifier les contrevenants potentiels était limitée et qu'une part importante de la rhétorique violente à caractère idéologique qui se produisait en ligne n'était probablement pas détectée ni signalée.

À mon avis, des renseignements crédibles et convaincants permettaient de croire raisonnablement que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » était respectée.

Bien sûr, je reconnais que le SCRS n'a pas jugé que les manifestations constituaient une menace envers la sécurité du Canada, conformément au mandat que lui confère la *Loi sur le SCRS*. Des parties ont laissé entendre que, pour cette raison, la conclusion selon laquelle il y avait une telle menace était déraisonnable. Je n'accepte pas cet argument.

⁴⁶ OPS Daily Intelligence Advisory Convoy 2022, OPS00010125, p. 1.

Pour préciser, je conviens que puisque la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* est incorporée par renvoi de la *Loi sur le SCRS*, la définition est la même dans les deux lois. L'incorporation par renvoi fait en sorte qu'on considère le libellé qui est intégré comme une partie du texte législatif⁴⁷.

Cela dit, la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les mesures d'urgence* sont des régimes différents qui fonctionnent indépendamment l'un de l'autre. Elles servent des objectifs différents, font intervenir des acteurs différents et mettent en jeu des considérations différentes. Bien que la contribution du SCRS ait été, bien sûr, une considération importante pour le Cabinet, elle n'était pas déterminante et ne devait pas l'être.

Autrement dit, ce n'est pas la définition elle-même qui est différente, mais plutôt le fait que deux décideurs différents, chacun interprétant les mêmes mots dans le contexte de lois différentes, peuvent raisonnablement parvenir à des conclusions différentes à savoir si le seuil est atteint.

Je reconnais qu'en expliquant pourquoi il a conseillé au premier ministre de déclarer un état d'urgence même si le SCRS n'avait pas détecté de menace envers la sécurité du Canada, le directeur du SCRS, M. Vigneault, a affirmé à tort que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » avait un sens « plus large » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* que dans la *Loi sur le SCRS*. Le ministre Blair et la CSNR Thomas ont formulé des remarques semblables. Je souligne que ces témoins ne sont pas avocats et je prends en compte leur témoignage sur ce sujet en gardant ce fait à l'esprit.

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada, David Lametti, a expliqué le point plus clairement :

⁴⁷*B.C.G.E.U. v. British Columbia (Minister of Health Services)*, 2007 BCCA 379, par. 34 et 35.

[TRADUCTION]

Il y a une définition incorporée par renvoi. Elle a été déplacée dans la *Loi sur les mesures d'urgence* et le pouvoir décisionnel demeure entre les mains du Cabinet.

Il y a aussi un changement d'objectif. Ce que le SCRS fait, c'est déterminer si un seuil est atteint aux fins d'enquêtes plus poussées, généralement secrètes, selon les protocoles du SCRS, avec des mandats, et ainsi de suite, ils sont tous – vous avez déjà entendu le témoignage du directeur du SCRS ainsi que celui de M^{me} Tessier, au sujet des règles concrètes que le SCRS applique pour procéder à son analyse en vertu de l'article².

Ces règles ne sont pas incorporées ici parce que le décideur est différent, et les contributions peuvent être beaucoup plus larges lorsque vous êtes membres du Cabinet, lorsque vous prenez une décision en tant que gouverneur en conseil. D'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte dans l'établissement de cette norme définitionnelle que le SCRS n'utiliserait pas normalement. Par conséquent, il est très, très important de souligner que, bien que ce soit la même norme qui revêt la même importance, l'interprétation de cette norme est faite selon un ensemble de critères plus larges par un ensemble de personnes très différentes avec un objectif différent à l'esprit, et cet objectif est dicté par la *Loi sur les mesures d'urgence* et non par la *Loi sur le SCRS*⁴⁸.

Le premier ministre a confirmé que cela était conforme ce qu'il comprenait aussi.

⁴⁸ Témoignage de David Lametti, transcription, 23 novembre 2022, p. 81.

[TRADUCTION]

Il y a eu un peu de va-et-vient au sein de cette Commission pour savoir si ces mots sont différents ou peuvent être lus différemment, ou plus larges lorsqu'ils sont utilisés dans un état d'urgence par rapport à leur utilisation dans le SCRS. Ce ne sont pas les mots qui sont différents. Les mots sont exactement les mêmes dans les deux cas. La question est de savoir qui fait l'interprétation, quelles contributions sont considérées et quel en est le but⁴⁹.

Je reconnais également que la définition de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS* comprend des concepts généraux et ouverts, comme « menace » et « grave », qui laissent la possibilité que des personnes raisonnables ne soient pas d'accord. Comme l'a écrit Craig Forcese, professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, au sujet des quatre catégories de menace décrites à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, [TRADUCTION] « chacune de ces catégories de menace envers la sécurité nationale est large et vague, et donc susceptible d'être définie de façon très large⁵⁰ ». Bien que je ne suggère pas qu'une définition très large soit appropriée, je conviens que les définitions sont larges et ouvertes.

Je souligne également que tant le directeur Vigneault que la sous-directrice des opérations du SCRS, Michelle Tessier, ont candidement reconnu que la détermination de l'existence d'une menace envers la sécurité du Canada n'est « pas une science exacte ». Le directeur Vigneault a ajouté que [TRADUCTION] « dans le cas de cet événement et d'autres événements de ce genre que nous avons vus aux États-Unis, [...] dans d'autres démocraties, la situation peut évoluer très rapidement⁵¹ ». Après avoir entendu les témoins du SCRS et examiné les documents, j'ai l'impression que le SCRS était extrêmement hésitant, à juste titre, à invoquer son mandat d'enquête

⁴⁹ Témoignage du premier ministre J. Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 50.

⁵⁰ Craig Forcese, « Through a Looking Glass Darkly: The Role and Review of 'National Security' Concepts in Canadian Law », (2006) 43:4 *Alberta Law Review* 963, p. 969.

⁵¹ Témoignage de David Vigneault, transcription, 21 novembre 2022, p. 42.

en ce qui concerne les manifestations liées au Convoi de la liberté, au-delà des sujets d'enquête existants. Selon la structure actuelle de la *Loi sur les mesures d'urgence*, cela peut aboutir précisément à la situation qui semble s'être produite ici : un trouble de l'ordre public découlant d'une menace envers la sécurité du Canada qui n'a pas été identifiée comme telle par le SCRS.

Je souligne ici la situation à Coutts, en Alberta, qui était une illustration concrète du risque que le Cabinet avait décrit : une manifestation très perturbatrice, mais essentiellement pacifique, qui comprenait un petit groupe d'acteurs qui avaient prétendument l'intention de commettre des actes de violence grave dans un but politique. Le fait que cette situation ait été découverte et interrompue est tout à l'honneur des forces de l'ordre. Néanmoins, il s'agissait manifestement d'une situation qui pouvait raisonnablement être considérée comme répondant à la définition de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS*, mais que le SCRS n'avait pas identifiée comme telle. De la même façon, le Cabinet pouvait raisonnablement estimer que le risque que des groupes similaires d'acteurs violents ayant des motivations à caractère politique ou idéologique soient présents à d'autres manifestations répondait à la définition de l'alinéa 2c), même si le SCRS ne les avait pas identifiés.

Bien qu'aucun lien définitif n'ait été trouvé, il était légitime de craindre que des individus ou des groupes semblables, ayant des intentions violentes, soient présents à Ottawa ou à d'autres manifestations. Les organismes d'application de la loi et de renseignement considèrent le groupe Diagonon comme une organisation extrémiste assimilée à une milice. La découverte de l'insigne de Diagonon parmi le matériel saisi à Coutts, conjuguée à la présence à Ottawa du chef de Diagonon, Jeremy Mackenzie, a accentué cette préoccupation.

Je reconnais que certains renseignements présentés au Cabinet à l'époque, comme la suggestion qu'un vol d'armes à feu à Peterborough (Ontario) puisse être lié aux manifestations, se sont révélés non fondés par la suite. Toutefois, d'après la preuve

dont je dispose, la plupart des renseignements sur lesquels le Cabinet s'appuyait ont été confirmés.

Il importe également de reconnaître que toutes les menaces de violence grave que j'ai énumérées ne peuvent être liées à la fois à des objectifs politiques ou idéologiques précis et à des manifestants connus. Cependant, dans certains cas, le lien entre la violence grave et les objectifs politiques ou idéologiques est clair, comme dans le cas de menaces d'assassinat de responsables publics en raison des politiques de santé publique du gouvernement. Dans d'autres cas encore, par exemple la conspiration présumée mise au jour à Coutts, non seulement ce lien entre la violence grave et la violence à caractère politique ou idéologique est établi, mais elle peut également être rattachée à un manifestant précis. Lorsque la preuve est considérée dans son ensemble, l'inférence reliant les manifestations aux menaces de violence grave et à l'atteinte de buts politiques ou idéologiques est facile et raisonnable.

J'insiste ici sur le fait que cela ne doit en aucun cas être interprété comme signifiant que toute manifestation pacifique et licite visant à obtenir un changement de politique gouvernementale constitue de quelque façon que ce soit une menace envers la sécurité du Canada. Au contraire, il s'agit d'un élément fondamental et précieux d'une démocratie saine. En effet, le droit de manifester contribue à assurer la sécurité du Canada, mais la situation que le Canada a connue en février 2022 n'était pas une manifestation pacifique et licite. Bon nombre des manifestants avaient peut-être cette intention, mais la situation a échappé à leur contrôle. Comme la CSNR Thomas l'a dit, à un moment donné, la manifestation pacifique et licite s'est « métastasée en autre chose⁵² ».

Pour revenir une fois de plus aux principes théoriques qui sous-tendent les pouvoirs d'exception, le seuil d'invocation est le moment où l'ordre s'effondre et la liberté ne peut être assurée ou est gravement menacée. À mon avis, ce seuil a été atteint en l'espèce.

⁵² Témoignage de Jody Thomas, transcription, 17 novembre 2022, p. 224 et 225.

Je ne tire pas cette conclusion à la légère, car je ne considère pas que le fondement factuel qui la sous-tend est écrasant et je reconnais que les arguments contraires sont très solides. Il se peut fort bien qu'on ait pu éviter une violence grave même sans la déclaration d'une urgence. La possibilité qu'elle ait pu être évitée ne rend pas pour autant la décision erronée. La conviction du Cabinet reposait sur un fondement objectif, sur des renseignements convaincants et crédibles. C'est ce qui était requis. Le critère des motifs raisonnables de croire n'exige pas la certitude.

28.4 Une situation de crise dont la proportion ou la nature est telle qu'elle échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces

Pour constituer une crise nationale en vertu de l'alinéa 3a), la situation doit être telle qu'une province n'a pas la capacité (c.-à-d. la capacité en pratique) ou l'autorité (c.-à-d. le pouvoir) d'y faire face. Une situation de crise pourrait échapper à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention d'une province si :

- a. elle est telle qu'aucune province ne serait en mesure de la résoudre dans son ensemble, car elle dépasse les frontières provinciales;
- b. elle dépasse la capacité ou l'autorité d'au moins une province, de sorte que les provinces, collectivement, sont incapables de résoudre la situation.

J'estime que cette exigence est remplie. Il s'agissait d'une série d'événements d'envergure nationale, mobiles et en constante évolution. De nombreuses provinces étaient touchées et les groupes de manifestants étaient nombreux et géographiquement dispersés. La manifestation d'Ottawa a attiré des manifestants et des convois de partout au pays. Par définition, les convois étaient mobiles.

Il est vrai que les manifestations étaient avant tout du ressort de la police et qu'en ce sens, elles relevaient de la compétence des provinces. Bien que certaines provinces

aient exprimé le point de vue qu'elles pouvaient gérer la situation dans leur propre province, ce n'était pas une certitude et ce n'était évidemment pas le cas à l'échelle nationale. Je souligne également que certaines provinces touchées avaient fait part de leur incapacité à gérer la situation. Les manifestations en Ontario ont nécessité le recours à des ressources de la GRC de partout au pays. L'Alberta avait demandé l'aide du gouvernement fédéral pour faire respecter la loi, ce que la GRC a pu faire en faisant appel à des ressources de la Colombie-Britannique. Le 11 février, la première ministre du Manitoba a demandé une [TRADUCTION] « intervention fédérale immédiate et concrète concernant le blocage qui se déroule au poste frontalier canado-américain à Emerson, lequel fait partie d'une série d'activités de protestation dommageables qui se déroulent actuellement aux postes frontaliers internationaux à travers le pays⁵³ ». En outre, il était raisonnable de s'attendre que si les manifestations continuaient à s'étendre comme prévu, en l'absence d'une intervention fédérale, les ressources provinciales seraient insuffisantes, comme elles s'étaient révélées l'être en Ontario et en Alberta.

Entre leur début et la date à laquelle l'état d'urgence a été déclaré, les manifestations se sont transformées en un mouvement qui ne pouvait pas être contrôlé de façon localisée et fragmentaire. Il s'agissait d'une situation nationale, nécessitant des mesures nationales, comme l'interruption du financement des manifestations, ce qu'aucune province n'avait le pouvoir de faire.

28.5 Était-il possible de faire face adéquatement à la situation de crise sous le régime des lois du Canada et fallait-il prendre des mesures temporaires spéciales?

Pour qu'une situation constitue une situation de crise nationale, il doit s'agir d'une situation à laquelle il n'est pas possible de faire face sous le régime des lois du Canada. Cela soulève la question suivante : qu'entend-on par « le régime des lois du

⁵³ Lettre de la première ministre Heather Stefanson au premier ministre Trudeau, 11 février 2022, SSM.NSC.CAN.00001176.

Canada»? La Cour suprême a statué que l'expression « lois du Canada » à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* désigne la législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*⁵⁴. Autrement dit, elle exclut les lois des provinces. Tant les lois fédérales que provinciales font la distinction entre le libellé « loi du Canada » et « loi du Canada ou d'une province⁵⁵ ».

L'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence* confirme cette interprétation. L'alinéa 3a) prévoit qu'une situation de crise nationale doit « échappe[r] à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces ». Il serait redondant que l'article 3 exige également que la situation soit telle qu'il est impossible d'y faire face adéquatement sous le régime des lois des provinces. Au contraire, une fois que le Cabinet a établi qu'une situation dépasse les compétences des provinces, il doit alors se demander si cette situation peut être traitée adéquatement sous le régime d'une autre loi fédérale ou de la *common law* avant de conclure à l'existence d'une « situation de crise nationale » en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

L'adverbe « adéquatement » est important. Dans certaines situations, d'autres lois fédérales pourraient techniquement s'appliquer à une situation, sans toujours être adéquates. Des considérations pratiques doivent être prises en compte, comme le fait de savoir si des ressources sont disponibles pour exercer les pouvoirs existants, s'ils seraient efficaces pour résoudre la situation en temps opportun, et s'ils permettraient de faire face à la situation en toute sécurité.

En l'espèce, la preuve montre que le gouvernement fédéral s'est trouvé gravement touché par les manifestations en ce qui concerne le fonctionnement de ses points d'entrée et les immeubles essentiels à Ottawa ainsi que dans des domaines de responsabilité tels que l'économie et le commerce. En matière de compétence,

⁵⁴ *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322.

⁵⁵ Voir, par exemple, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, al. 8(2)e); *Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois d'œuvre*, L.C. 2006, ch. 13, art. 88. Voir aussi des exemples de lois provinciales, *Loi sur les sociétés par actions*, LTN-O (Nu) 1996, ch. 19, art. 264; *Income Tax Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 215, art. 68.1.

cependant, il n'était pas en mesure de mettre un terme aux manifestations ou de contribuer de manière significative aux efforts de la police pour y parvenir, si ce n'est en fournissant l'aide de la GRC, déjà débordée. Comme je l'explique plus tôt dans cette section et à la section 17.6, le gouvernement fédéral a effectué un travail considérable pour trouver des solutions qui pouvaient être mises en œuvre par l'exercice des pouvoirs existants, mais il en est venu à conclure qu'aucune mesure, prise séparément ou collectivement, ne constituait une solution viable à la situation.

Il existait toujours des lois, notamment le *Code criminel* qui, si elles étaient utilisées efficacement, auraient permis de maîtriser les manifestations, mais il était évident que les forces de l'ordre entretenaient de sérieuses craintes en ce qui concerne l'exercice de ces pouvoirs, notamment sur la question de savoir si la prise de mesures coercitives entraînerait des risques inacceptables pour la sécurité des policiers, des manifestants et des passants. Il s'agit d'un exemple de loi disponible légalement, mais inefficace en raison des réalités pratiques de la situation.

Enfin, même si l'option de déployer les Forces armées canadienne existait toujours, je souscris à l'opinion du gouvernement fédéral selon laquelle cette solution n'était pas judicieuse dans ces circonstances. En disant cela, je reconnais que lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été adoptée, l'utilisation de l'armée contre des civils pour réprimer des manifestations était considérée non seulement comme une option viable, mais préférable à l'utilisation de pouvoirs d'urgence. Le livre blanc propose que [TRADUCTION] «les crises moins graves découlant de l'effondrement de l'ordre public continueraient d'être traitées en vertu du *Code criminel* ou de la partie XI de la *Loi sur la défense nationale* (qui couvre l'aide au pouvoir civil [...])⁵⁶». Beaucoup de choses ont changé depuis lors.

La question de savoir si la crise nécessitait des mesures temporaires spéciales est en fait une conséquence du point précédent. Le travail effectué pour trouver des

⁵⁶ Canada, Emergency Preparedness Canada, *Bill C-77: An Act to Provide for Safety and Security in Emergencies – Working Paper*, p. 58.

solutions s'inscrivant dans le cadre législatif en vigueur a permis de cerner les lacunes en matière d'autorité qui nécessiteraient la prise de mesures temporaires spéciales. Comme je l'explique plus loin dans ce sommaire, seules les mesures nécessaires pour faire face à l'état d'urgence pouvaient être prises.

28.6 La consultation des provinces

Le gouvernement fédéral a fait valoir qu'en convoquant la réunion des premiers ministres du 14 février 2022, il a respecté son obligation de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence. Le gouvernement fédéral avait raison de reconnaître qu'il s'agissait de la seule « consultation » qui a eu lieu et que les « échanges » antérieurs que je passe en revue à la section 17.3 n'auraient pas, à eux seuls, remplis cette exigence. La réunion des premiers ministres a été le seul moment où l'on a demandé aux premiers ministres de donner leurs avis sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le gouvernement fédéral n'a mené ce genre de consultation qu'une seule fois auparavant. C'était en 2020, lorsqu'il a envisagé de déclarer une urgence en réaction à la pandémie de COVID-19. Les provinces citent cette consultation comme un exemple de processus approprié. Par rapport à ce processus, les représentants de plusieurs provinces ont laissé entendre que la réunion des premiers ministres a été un exercice superficiel qui ne respectait pas l'exigence de consultation prévue par la loi.

Malgré l'exemple de l'année 2020, il n'y a effectivement aucun « guide » indiquant aux responsables fédéraux comment mener une consultation efficace et utile en vertu de l'article 25.

Lorsqu'il a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement a reconnu que les mesures prises en vertu d'une déclaration d'état d'urgence pouvaient empiéter

sur les domaines de compétence provinciale⁵⁷. L'obligation du gouvernement fédéral de mener des consultations était une réponse à cet aspect exceptionnel de la Loi.

Le livre blanc explique comment le gouvernement prévoyait que le mot « consultation » devait être interprété dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

« Consultation », dans ce contexte, doit être pris dans son sens le plus large, c'est-à-dire non seulement échanger des informations, mais aussi demander conseil et prendre en considération les vues et les intérêts des gouvernements provinciaux qui peuvent être touchés. De plus, pour assurer la clarté et l'obligation de rendre compte, la responsabilité de la consultation variera selon les circonstances de la crise et les besoins opérationnels. Les limites du « raisonnable », là où elles s'appliquent, désignent principalement les limites de temps qui peuvent être imposées afin qu'il soit possible d'entreprendre et de mener les opérations requises en temps opportun⁵⁸.

Ainsi, l'intention était de créer une exigence qui maximiserait les principes du fédéralisme, tout en restant suffisamment souple pour que l'exigence de consultation varie en fonction des réalités pratiques et des exigences de toute situation d'urgence donnée.

On soulignait dans le livre blanc que, sur le plan juridique, il est « évident que le Parlement, et le Parlement seulement, a le pouvoir de déterminer quand une crise nationale de ce genre existe », mais que la consultation est souhaitable non seulement pour « respecter les principes du fédéralisme », mais aussi parce que « la répartition efficace des ressources du pays au cours d'une crise nationale exige que

⁵⁷ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 9 (16 novembre 1987), p. 10807 et 10809 (l'hon. P. Beatty). Voir aussi Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 59 à 62.

⁵⁸ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 65.

tous les ordres de gouvernement coordonnent leurs efforts et, par conséquent, qu'ils se consultent⁵⁹».

Bien sûr, je conviens que les premiers ministres ont eu peu de temps pour se préparer et que la convocation qu'ils ont reçue ne précisait pas explicitement le sujet à discuter lors de la réunion des premiers ministres. Cela dit, dans le contexte des événements, le sujet de discussion n'a probablement pas surpris de nombreux participants.

Le gouvernement fédéral a indiqué à la Commission que l'une des raisons pour lesquelles il n'a pas informé les provinces de l'objet de la réunion était la crainte d'une fuite de l'information et la possibilité qu'une déclaration d'état d'urgence puisse provoquer la colère des manifestants et augmenter le risque de violence. Je reconnais la validité de ce point de vue, mais je le qualifierais d'excès de prudence. J'espère et je m'attends à ce que si les gouvernements provinciaux avaient été informés des préoccupations exprimées par le SCRS concernant le risque d'escalade et de violence si le recours proposé à la *Loi sur les mesures d'urgence* devenait public, ils auraient respecté la confidentialité de l'information.

On pourrait avancer qu'à elle seule, la réunion des premiers ministres n'était pas une consultation appropriée. Cependant, ce serait une erreur de conclure ainsi, à mon avis. La réunion des premiers ministres doit être considérée dans le contexte de l'important travail de consultation intergouvernementale qui l'a précédée, tant au niveau des élus qu'au niveau des fonctionnaires, dont l'objectif était de garantir que les outils juridiques existants étaient utilisés et dotés de ressources – un aspect clé et une raison de l'exigence de consulter en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, j'estime que la manière dont le gouvernement fédéral a mené la consultation était adéquate et satisfait aux exigences minimales énoncées à l'article 25, mais qu'elle aurait pu et probablement dû être

⁵⁹ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 37.

meilleure. Par exemple, il aurait été préférable que les provinces disposent d'une brève période pour fournir une rétroaction sur les mesures proposées. Cela aurait pu aider le Cabinet à délimiter la portée et l'application des mesures prises en vertu de la Loi.

Il n'y a pas eu de consultation officielle auprès des collectivités autochtones concernant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, bien que selon la preuve que j'ai reçue, le ministre des Relations Couronne-Autochtones a communiqué avec les dirigeants de trois organisations autochtones nationales. Le libellé actuel de la Loi n'exige pas la consultation des peuples autochtones. C'est une question sur laquelle je reviens dans mes recommandations.

28.7 Conclusion sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Je termine en citant Perrin Beatty, le ministre qui a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence* :

Lorsque le pays fait face à une grave situation de crise, la décision d'invoquer ou non les pouvoirs d'urgence est nécessairement un exercice de jugement, ou plutôt une série d'exercices de jugement. Celle-ci dépend non seulement de l'évaluation de la situation, mais encore et surtout du jugement que l'on porte sur l'évolution possible de la situation et sur la vitesse avec laquelle elle pourrait se détériorer. Il faut porter un jugement non seulement sur ce qui s'est passé, mais aussi sur ce qui est susceptible de se produire. De plus, au moment de prendre cette décision, il faut porter un jugement sur ce que le gouvernement est capable de faire sans pouvoirs exceptionnels et évaluer si les moyens dont il dispose sont suffisants et s'ils sont susceptibles d'être efficaces⁶⁰.

⁶⁰ Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Témoignages*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 1, n^o 1 (15 décembre 1987), p. 13 et 14 (l'hon. P. Beatty).

Pour ces motifs, je conclus que le Cabinet craignait raisonnablement que la situation à laquelle il était confronté dégénérerait et risquait de devenir dangereuse et ingérable. Il y avait des preuves crédibles et convaincantes étayant une croyance raisonnable, subjective et objective en l'existence d'un état d'urgence. La décision d'invoquer la Loi était appropriée.

29. Les mesures étaient-elles appropriées et efficaces?

En vertu du sous-alinéa a)(iii) du Décret, je suis tenu de présenter les conclusions et les leçons apprises sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgences (RMU)* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)*.

29.1 Le mandat de la Commission

En évaluant la façon dont je devrais examiner les mesures prévues dans le *RMU* et le *DMEU*, je suis guidé à la fois par l'objectif de l'enquête mandatée par le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* et par les modalités du Décret établissant la Commission.

Comme je l'ai dit, cette Commission se veut un outil de reddition de comptes. À ce titre, elle doit être en mesure d'examiner pleinement non seulement les circonstances qui ont mené à l'invocation de la Loi, mais aussi les mesures prises en vertu de celle-ci. Un gouvernement pourrait être tout à fait justifié d'invoquer la Loi, mais l'utiliser quand même d'une manière injustifiable. Une commission créée en vertu du paragraphe 63(1) doit jouer un rôle important dans l'examen des mesures adoptées en vertu de la Loi afin de remplir son rôle de contrôle contre les excès du gouvernement.

Le libellé du Décret me nommant est conforme à cette approche. Les termes « pertinence » et « efficacité » sont larges et imposent peu de restrictions sur la façon dont je peux procéder à l'examen des mesures.

Bien que le rôle de la Commission ne soit pas de procéder à un contrôle judiciaire et que la Commission n'ait pas le pouvoir légal de rendre un jugement formel sur la « légalité » des mesures, je ne peux éviter de tenir compte de la légalité des mesures en évaluant si elles étaient appropriées. Je le répète, je ne considère pas que mes constatations sur ce sujet sont de quelque façon contraignante pour les tribunaux, et ce n'est pas non plus mon intention qu'elles le soient. Il appartiendra à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou la portée de mes constatations et conclusions dans toute procédure de contrôle judiciaire.

À mon avis, cependant, l'évaluation de la pertinence des mesures dépasse la question de savoir si les seuils législatifs ou constitutionnels pour les mesures ont été atteints. La « pertinence » est un critère plus ouvert qui me permet d'évaluer les mesures dans leur globalité. Certaines parties d'une mesure peuvent être pertinentes alors que d'autres ne le sont pas. Toutefois, toute mesure qui ne remplit pas les conditions préalables prévues par la Loi sera par définition non pertinente.

J'interprète donc mon mandat comme me donnant la liberté de commenter tout aspect de la pertinence des mesures au sens large, à la lumière des renseignements reçus au cours de l'enquête.

L'efficacité se rapporte plus directement à la question de savoir si les mesures ont atteint l'objectif de répondre à la crise en question. Ce concept est étroitement lié à la pertinence. Le fait qu'une mesure ait été totalement inefficace pour répondre à une crise peut être un signal fort que la pertinence faisait défaut. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Même une mesure bien conçue, légale et respectueuse des droits peut ne pas réussir à contribuer au dénouement d'une situation de crise. Aucune mesure ne peut être parfaite, surtout lorsqu'elle est créée dans l'urgence. Dans de telles circonstances, une mesure pourrait bien être pertinente, même si elle n'est pas efficace en fin de compte dans le cas particulier.

En outre, comme la pertinence, l'efficacité n'est pas un concept en noir ou blanc. Une mesure peut avoir été efficace, mais aurait pu l'être davantage si elle avait été rédigée ou mise en œuvre différemment. Mon mandat est suffisamment large pour me permettre de faire ce type de commentaire, le cas échéant.

29.2 Le cadre législatif

Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* énonce les pouvoirs disponibles en cas de déclaration d'un état d'urgence :

<p>19 (1) Pendant la durée de validité de la déclaration d'état d'urgence, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre dans les domaines suivants toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence :</p> <p>a) la réglementation ou l'interdiction :</p> <p>(i) des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix,</p> <p>(ii) des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée,</p> <p>(iii) de l'utilisation de biens désignés;</p>	<p>19 (1) While a declaration of a public order emergency is in effect, the Governor in Council may make such orders or regulations with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the emergency:</p> <p>(a) the regulation or prohibition of</p> <p>(i) any public assembly that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace,</p> <p>(ii) travel to, from or within any specified area, or</p> <p>(iii) the use of specified property;</p> <p>(b) the designation and securing of protected places;</p>
--	--

b) la désignation et l'aménagement de lieux protégés;

c) la prise de contrôle ainsi que la restauration et l'entretien de services publics;

d) l'habilitation ou l'ordre donnés à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;

e) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité :

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.

(c) the assumption of the control, and the restoration and maintenance, of public utilities and services;

(d) the authorization of or direction to any person, or any person of a class of persons, to render essential services of a type that that person, or a person of that class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered; and

(e) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment,

for contravention of any order or regulation made under this section.

Ces dispositions doivent être lues conjointement avec le paragraphe 17(2) qui énonce certains éléments que doit contenir une déclaration d'état d'urgence :

<p>17 (2) La déclaration d'état d'urgence comporte :</p> <p>a) une description sommaire de l'état d'urgence;</p> <p>b) l'indication des mesures d'intervention que le gouverneur en conseil juge nécessaires pour faire face à l'état d'urgence;</p> <p>c) si l'état d'urgence ne touche pas tout le Canada, la désignation de la zone touchée.</p>	<p>17 (2) A declaration of a public order emergency shall specify</p> <p>(a) concisely the state of affairs constituting the emergency;</p> <p>(b) the special temporary measures that the Governor in Council anticipates may be necessary for dealing with the emergency; and</p> <p>(c) if the effects of the emergency do not extend to the whole of Canada, the area of Canada to which the effects of the emergency extend.</p>
---	---

Le paragraphe 19(2) prévoit que dans les cas où la déclaration ne concerne qu'une zone désignée du Canada, les pouvoirs prévus au paragraphe (1) n'ont d'application qu'à l'égard de cette zone. Le paragraphe (3) prévoit que les pouvoirs prévus au paragraphe (1) sont exercés sans que soit entravée indûment la capacité des provinces de prendre des mesures pour faire face à l'état d'urgence, et de façon à viser une concertation avec elles.

Comme je l'ai déjà souligné, le préambule de la Loi confirme que les mesures doivent être conformes à la *Charte* et à la *Déclaration canadienne des droits*. Bien entendu, cela serait vrai même en l'absence du préambule de la Loi.

Collectivement, ces dispositions indiquent que les mesures prises en vertu de la Loi doivent remplir les exigences suivantes :

- a. les mesures doivent faire partie de l'un des types de mesures autorisées au paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*;
- b. la gouverneure en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que les mesures sont nécessaires pour faire face à la situation de crise;
- c. les mesures ne peuvent concerner que les zones du Canada auxquelles la déclaration d'état d'urgence s'applique;
- d. les mesures ne doivent pas entraver indûment la capacité des provinces de prendre des mesures pour faire face à la situation de crise;
- e. les mesures doivent être conformes à la *Charte des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*.

Dans le cas du *RMU* et du *DMEU*, certains de ces critères ne prêtent pas à controverse. Personne n'a laissé entendre que les mesures en question sortaient du cadre des types de mesures autorisées par le paragraphe 19(1). De même, je n'ai entendu aucune suggestion selon laquelle les mesures elles-mêmes auraient indûment entravé la capacité des provinces à réagir aux événements de janvier et février 2022. Par conséquent, je n'ai pas besoin de commenter davantage ces questions.

L'exigence selon laquelle la gouverneure en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que les mesures sont nécessaires est un seuil qui nécessite une discussion plus approfondie. J'ai déjà discuté du critère des « motifs raisonnables de croire » dans mon analyse de l'invocation de la Loi. Dans l'article 19 de la Loi, la croyance en des motifs raisonnables est liée à la nécessité des mesures. Le texte anglais du paragraphe 19(1) fait référence aux décrets et aux règlements « necessary for dealing with the emergency », tandis que le texte français fait référence à « toute mesure [...] fondée en l'occurrence ». Cette différence de terminologie peut être résolue par une interprétation du terme « necessary » qui s'inspire de la notion de « justification ».

Une mesure fondée est une mesure qui est requise, nécessaire ou essentielle pour faire face à un état d'urgence déclaré. Un gouvernement confronté à une situation de crise cherchera non seulement à remédier à la situation, mais à le faire d'une manière particulière⁶¹. En l'occurrence, les témoins du gouvernement fédéral ont souligné combien il était important de régler rapidement et de façon sécuritaire la situation concernant les manifestations. Autrement dit, le Cabinet a décidé qu'il fallait résoudre la crise dès que possible, et avec un minimum de force physique, afin de garantir la sécurité des Canadiens et de leur redonner confiance dans la capacité de leurs institutions de faire face aux crises. Il me semble que c'était un résultat pertinent à rechercher face à la situation de crise. Une mesure fondée sera une mesure dont le Cabinet a des motifs raisonnables de croire qu'elle est nécessaire pour parvenir à ce résultat.

Dans son évaluation de ce qui est fondé pour faire face à une situation de crise, le Cabinet prendra dûment en compte un large éventail de circonstances, dont l'urgence de la situation, la nature et la portée de la situation de crise, et une évaluation de l'utilisation faite des pouvoirs existants.

La nécessité exige aussi une adaptation. Le Cabinet, quand il conçoit les mesures à adopter, doit les adapter de manière à ne pas imposer de restrictions ou d'obligations inutiles à des personnes, des biens ou des régions, ou à ne pas conférer de pouvoirs inutiles aux forces de l'ordre ou à d'autres responsables. Il se peut que plus d'une mesure puisse permettre de remédier à la situation de crise rapidement et de façon sécuritaire. Pour montrer qu'une mesure est fondée, le Cabinet doit examiner d'autres solutions et pouvoir justifier pourquoi la mesure qu'il a choisie, parmi les mesures possibles susceptibles de donner le résultat visé, était jugée fondée dans les circonstances.

⁶¹ Nomi Claire Lazar, *La nécessité dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence*, p. 9-12 à 9-13. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

En ce qui concerne l'exigence que les mesures soient conformes à la *Charte*, je souhaite seulement souligner que cette question comprend une évaluation visant à établir si un droit garanti par la *Charte* a été limité par les mesures et si une telle limite peut se justifier aux termes de l'article premier de la *Charte*, conformément au critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, que je décris à la section 4.2.

29.3 L'approche suivie dans mon évaluation

Dans l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des mesures, je tiens compte de la tension entre rapidité et délibérations inhérente à l'exercice de pouvoirs d'urgence.

Le caractère urgent des situations de crise exigera généralement des décisions rapides. L'inaction ou la temporisation risquent d'entraîner une nette aggravation de la situation de crise. La *Loi sur les mesures d'urgence* est conçue pour permettre d'agir vite, et il est peu probable que des mesures adoptées en vertu de la loi soient des modèles de perfection. Dans l'évaluation des mesures, je ne peux ignorer la réalité de la situation dans laquelle elles ont été prises.

Par ailleurs, les mesures d'urgence sont de puissants outils. Il est essentiel de déployer des efforts raisonnables pour faire en sorte qu'elles soient aussi ciblées et maîtrisées que possible, tout en demeurant efficaces afin d'atteindre leur objectif. Des circonstances urgentes seront presque toujours présentes lorsqu'il est recouru à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cela ne peut servir d'excuse pour accepter des mesures qui seraient autrement inappropriées.

La situation est inhabituelle dans le cas présent en raison de la courte durée de la situation de crise. Comme je l'ai expliqué, la *Loi sur les mesures d'urgence* inverse l'ordre normal de délibération et de décision, ce qui permet de prendre rapidement des décisions dans des situations d'urgence, avec ensuite des débats plus approfondis. Si l'état d'urgence avait duré plus longtemps, je pense que ce processus de délibération et d'amélioration aurait eu lieu, que ce soit au moyen du processus d'examen parlementaire ou au sein du Cabinet même. Cependant, le comité d'examen

parlementaire n'a été établi qu'après la situation de crise et il est probable que le temps a manqué pendant la situation de crise pour une véritable amélioration des mesures une fois qu'elles sont entrées en vigueur.

Évaluer l'efficacité présente des difficultés supplémentaires. Le *RMU* et le *DMEU* n'existaient pas dans le vide. En même temps que ces dispositions étaient en vigueur, beaucoup d'autres activités étaient menées en réponse aux manifestations. Il est bien souvent impossible de séparer l'incidence des mesures de celle d'autres activités du gouvernement, des forces de l'ordre et des acteurs privés. Il se peut que l'évaluation de l'efficacité des mesures amène à tirer des conclusions raisonnables.

Il est important aussi pour moi d'évaluer les mesures une à une et dans leur totalité. Les mesures étaient censées fonctionner ensemble et avec les pouvoirs existants. Leur efficacité et leur pertinence devraient être évaluées dans le contexte global dans lequel elles étaient appliquées.

Un dernier mot sur cette partie de mon mandat : au cours de cette enquête, l'attention s'est concentrée surtout sur la question de savoir s'il était pertinent que le gouvernement fédéral invoque la *Loi sur les mesures d'urgence*. Moins d'attention a été accordée à la question de la pertinence et de l'efficacité de certaines des mesures. Cela tient en grande partie au court laps de temps pendant lequel la déclaration de situation de crise et les mesures ont été en vigueur, et à la courte période pendant laquelle la Commission a fonctionné. Je précise aux lecteurs de ce rapport que je procède à l'évaluation des mesures sans bénéficier, à propos de certaines mesures, du même genre d'observations minutieuses que celles qui m'ont été soumises sur la question de l'invocation de la Loi.

29.4 L'effet dissuasif des mesures

Avant de passer à un examen des différentes mesures, je souhaite commencer par examiner le sujet de la dissuasion. Tout au long des audiences, différents témoins ont évoqué l'effet dissuasif de la déclaration de situation de crise elle-même et des

mesures adoptées en vertu de celle-ci. Cet objectif était particulièrement vrai en ce qui concerne les mesures économiques d'urgence.

En règle générale, je conviens que la dissuasion était un objectif pertinent. Le recours à la force pour mettre fin aux manifestations illégales à Ottawa et ailleurs au Canada comportait nécessairement un risque de préjudice physique pour les manifestants comme pour les policiers et les passants. Plus les manifestations étaient importantes, plus le risque était grand. À la section 5, j'examine le rôle des équipes de liaison policière (ELP) pour ce qui est de réduire l'empreinte des manifestations afin de rendre les opérations de maintien de l'ordre plus sécuritaires. L'utilisation de mesures d'urgence pour dissuader de participer aux manifestations illégales était conforme à cette approche. Il était préférable, de manière générale, de dissuader des personnes de manifester plutôt que de les disperser par la force.

Cela ne veut pas dire que toutes les mesures de dissuasion étaient nécessairement pertinentes. Il se peut que certains moyens employés pour dissuader de participer à des manifestations soient très inappropriés. Ce que je veux dire, c'est qu'il était approprié d'appliquer la stratégie de dissuasion en recourant à des mesures d'urgence.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de mesures pour ce qui est de dissuader de participer. Il est généralement impossible de savoir combien de manifestants sont partis avant l'application de ces mesures et ce qui a incité n'importe quel manifestant à partir. Il est, de même, impossible de savoir avec certitude si quelqu'un a choisi de ne pas prendre part aux manifestations en raison des mesures. Toutefois, les témoins s'entendaient nettement pour dire que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a découragé des personnes de rester dans des manifestations illégales existantes ou d'en commencer de nouvelles.

Plusieurs responsables fédéraux ont déclaré croire que les mesures avaient eu un effet dissuasif important. Bien que certains de ces témoins aient reconnu à juste titre que les preuves en étaient hypothétiques ou anecdotiques, ils semblaient fonder

leur opinion, du moins en partie, sur l'évaluation des policiers qui étaient bien placés pour observer ces effets « sur le terrain ». En outre, l'effet dissuasif rapporté par les services de police ne concernait pas que l'Ontario, mais tout le pays, d'un bout à l'autre. Par exemple, le 21 février, la commissaire Lucki de la GRC a fait savoir au GII que les services de police en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et au Manitoba avaient tous indiqué que la *Loi sur les mesures d'urgence* avait été un outil de communication et un moyen de dissuasion efficaces sur leur territoire.

À Ottawa, la police a émis à l'intention des manifestants des avis soulignant certaines des mesures qui pouvaient être prises contre eux en vertu du *DMEU* et des règlements ontariens sur les mesures d'urgence. Des policiers ont rapporté que ces messages ont incité des personnes à partir volontairement et en ont dissuadé d'autres de prendre part aux manifestations illégales. La preuve indique que des messages semblables relatifs à la *Loi sur les mesures d'urgence* ont été utilisés à Winnipeg et à Windsor. Certains témoins estimaient que la *Loi sur les mesures d'urgence* a aidé à réduire le risque d'un deuxième blocage à Windsor et a atténué la menace de nouvelles manifestations illégales dans d'autres provinces.

Bien que je constate que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ne semble pas avoir eu d'effet dissuasif sur les organisateurs des manifestations qui ont témoigné devant la Commission, je suis convaincu, à la lumière des paragraphes qui précèdent, que l'invocation de la Loi a eu un effet dissuasif. S'il ne m'est pas possible de mesurer cet effet avec précision, j'estime que les messages relatifs à la *Loi sur les mesures d'urgence* ont probablement incité des manifestants à rentrer chez eux volontairement ou aidé à convaincre des personnes de rester chez elles.

Je fais observer qu'au moment de la déclaration de situation de crise, les manifestations illégales menées dans tout le pays étaient explosives et guère contrôlées. En l'espace de neuf jours, la situation a été maîtrisée et la déclaration a été abrogée. Il me semble qu'il est juste de dire que la déclaration de situation de crise et les mesures prises en

vertu de cette déclaration ont eu un effet dissuasif dans tout le pays, et il s'agissait d'un objectif pertinent.

29.5 L'interdiction des assemblées publiques

L'interdiction de participer à certains types d'assemblées publiques qui étaient susceptibles de déboucher sur des troubles de l'ordre public était la pierre angulaire de toute la série de mesures. Plus que toute autre mesure, l'interdiction de participer ciblait directement l'expression la plus immédiate de la situation de crise, c'est-à-dire les manifestations elles-mêmes.

Cette mesure était aussi celle qui touchait le plus directement aux droits constitutionnels des manifestants. La plupart des manifestants exerçaient le droit fondamental protégé par la liberté d'expression, à savoir l'expression politique. Il se peut que certains manifestants aient franchi la ligne de la violence et que, parfois, dans certains endroits, les rassemblements n'aient pas été « pacifiques », mais il n'en demeure pas moins que beaucoup de manifestants avaient un comportement qui bénéficie d'une protection considérable en vertu de la *Charte*. Pour être pertinente, cette mesure devait être soigneusement définie.

À mon avis, le Cabinet n'a pas ménagé ses efforts dans la définition de l'interdiction. Il n'a pas interdit toutes les manifestations antigouvernementales, mais seulement celles qui étaient susceptibles d'aboutir à des troubles de l'ordre public, d'entraver sérieusement la circulation des personnes et des marchandises ou le commerce, de porter atteinte aux infrastructures essentielles ou de soutenir des actes de violence grave ou de menacer ou d'utiliser de tels actes (ce qui n'est pas protégé par la Constitution). Cette définition a changé la donne. Des manifestations se sont poursuivies légalement dans différents endroits, y compris juste en dehors de la ville de Milk River (Alberta) et devant le Musée canadien de la guerre à Ottawa (Ontario).

Un aspect de la mesure soulève des préoccupations légitimes : sa portée géographique. Il peut être avancé que l'interdiction n'aurait dû s'appliquer qu'en Ontario. Quand

le *RMU* a été pris, la situation à Coutts avait en fait été réglée et la manifestation au poste frontalier de Pacific Highway (Colombie-Britannique) était en train d'être dispersée. À Emerson (Manitoba), on avait déjà dit aux manifestants que la GRC n'allait pas tarder à exécuter une mesure d'application de la loi, ce qui les a incités à partir volontairement en l'espace de quelques jours. Les représentants de plusieurs provinces ont souligné, à la réunion des premiers ministres et pendant l'enquête, qu'ils ont pu gérer les manifestations locales sans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Bien qu'Ottawa n'ait nullement été la seule préoccupation du gouvernement fédéral, c'était le principal lieu de manifestation.

Les témoins du gouvernement fédéral ont souligné qu'une interdiction pancanadienne était importante, car des manifestations illégales continuaient d'avoir lieu en dehors d'Ottawa et qu'il existait un risque réel que d'autres éclatent ailleurs. L'argument n'est pas dénué de fondement. Il ne serait pas difficile, par exemple, d'imaginer que des manifestants à Ottawa s'en aillent tout simplement à Gatineau (Québec) pour camper devant les institutions fédérales qui s'y trouvent.

En revanche, le gouvernement fédéral pouvait adopter cette disposition du *RMU* en précisant qu'elle ne s'appliquait qu'en Ontario, mais en annonçant clairement qu'il était prêt à modifier rapidement le *RMU* pour en élargir l'application à toute autre province si la situation l'exigeait.

S'il est important que le Cabinet réfléchisse soigneusement à la possibilité de limiter la portée géographique de mesures telles que celle-ci, je suis convaincu qu'il l'a fait, et qu'il y avait un fondement objectif au fait que le Cabinet estimait nécessaire que cette mesure s'applique à l'ensemble du pays. Bien que je considère que c'est de justesse, j'accepte que le Cabinet ait eu des motifs raisonnables de s'inquiéter au sujet de la prolifération incessante des manifestations illégales et des ressources policières mises à rude épreuve dans tout le pays. Il s'agissait d'une situation dynamique et fluide. Comme l'a expliqué le ministre des Affaires intergouvernementales LeBlanc, l'application nationale de la mesure était destinée à être dissuasive et préventive;

dissuasive en montrant clairement qu'une manifestation jugée illégale dans un endroit ne pouvait pas simplement resurgir dans un autre; préventive en donnant aux provinces les moyens dont elles avaient besoin pour faire face à des situations qui risquaient de se présenter soudainement sur leur territoire, sans autre intervention du gouvernement fédéral. La mesure disait clairement que des comportements comme ceux qui se produisaient à Ottawa ne seraient tolérés nulle part au Canada. Enfin, le Cabinet craignait une coordination entre les manifestations. Bien que j'aie conclu qu'une telle coordination n'existait pas, il était raisonnable d'en craindre alors l'existence, ce qui aura contribué au motif raisonnable de croire qu'il était nécessaire que cette mesure s'applique dans tout le pays.

Je n'ai guère de mal à conclure que cette mesure était efficace. La disposition indiquait clairement aux manifestants que leur comportement était illégal et donnait une base solide à la police pour intervenir afin de disperser les manifestants qui ne portaient pas d'eux-mêmes.

Le meilleur argument pour nier l'efficacité de cette mesure est de dire que la police n'a porté aucune accusation en vertu du *RMU*, l'idée étant que l'existence du *RMU* n'a pas vraiment joué de rôle pour ce qui est de mettre fin aux manifestations, puisqu'il n'a pas été utilisé. Cet argument ne me semble pas convaincant pour deux raisons au moins.

Premièrement, comme je l'explique à la section 5, le maintien de l'ordre dans le cadre de manifestations publiques ne peut pas se réduire au seul modèle de la police qui porte des accusations contre les manifestants. La gestion des troubles de l'ordre public est plus complexe. Le fait que la police ait exercé son pouvoir discrétionnaire d'une certaine façon – y compris en ne portant pas certains types d'accusations – ne donne qu'une idée parcellaire du rôle que le droit a joué dans la gestion de la situation. Dans le cas de l'interdiction de participer aux manifestations, la Commission a reçu des preuves selon lesquelles les services de police l'ont utilisée dans les messages publics avant d'intervenir afin de convaincre les manifestants de partir, non

seulement à Ottawa, mais dans d'autres provinces aussi. Comme je l'indique plus tôt dans ce sommaire, je suis convaincu que cette mesure a contribué à dissuader des personnes de participer aux manifestations illégales. Le fait que les services de police soient parvenus à ce résultat sans avoir à porter d'accusations devrait certainement compter en faveur de l'efficacité de cette mesure et pas le contraire.

Deuxièmement, cet argument prend isolément l'interdiction de participer aux manifestations, au lieu de la considérer dans le contexte des mesures dans leur totalité. L'efficacité de l'interdiction de participer aux manifestations ne peut être évaluée sans prendre en compte les autres mesures qui reposaient dessus, comme le pouvoir de créer des zones d'exclusion, l'interdiction de fournir une aide matérielle ou le régime de gel des avoirs prévu par le *DMEU*. Comme je l'explique plus en détail plus loin dans ce sommaire, ces mesures étaient aussi efficaces pour faire face à la situation d'urgence. Comme elles s'appuyaient toutes sur l'interdiction centrale de participer aux manifestations, je n'ai aucun mal à accepter que la mesure elle-même fût efficace.

29.6 L'interdiction de se rendre à une assemblée publique ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée

La pertinence de l'interdiction de se rendre à une assemblée publique interdite ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée est étroitement liée à la pertinence de l'interdiction de participer à des assemblées publiques. En fait, il me semble que pas grand-chose ne sépare les deux d'un point de vue conceptuel. L'interdiction de se déplacer a fait l'objet d'un certain nombre d'exceptions, la plus importante était qu'elle ne visait pas une personne qui réside dans la zone, y travaille ou la traverse pour des raisons autres que de participer à l'assemblée ou de la faciliter. Compte tenu de ma conclusion relative à la pertinence de l'interdiction de participer aux manifestations, je ne vois pas pourquoi j'arriverais à une conclusion différente sur cet aspect du *RMU*.

Ma conclusion aurait peut-être été différente si des éléments de preuve montraient que la mesure visait à limiter l'accès des représentants des médias au lieu de manifestation ou était utilisée à cette fin. Dans ce cas, la mesure aurait limité l'accès à la manifestation de personnes qui ne se livraient pas à des activités illégales, mais qui exerçaient cependant un droit constitutionnel, qui est la liberté de la presse. Dans ces circonstances, d'autres considérations, comme les exigences opérationnelles des services de police, auraient dû être assez importantes pour que la mesure soit pertinente. Toutefois, comme je n'ai pas entendu de témoignages ou reçu d'observations à ce sujet, je n'y vois qu'une faiblesse potentielle dans la définition de la mesure dont il faudrait tenir compte à l'avenir.

En ce qui concerne l'efficacité de cette disposition, je n'ai aucun mal à conclure qu'elle était efficace. C'est sur cette disposition que le SPO s'est appuyé pour créer une zone d'exclusion autour du centre-ville, zone qui constituait un élément essentiel de son plan opérationnel. En fait, cela montre aussi la nécessité de la mesure.

Je reconnais que le surintendant intérimaire Bernier du SPO pensait que la common law conférait à la police le pouvoir de créer des zones d'exclusion et que ce pouvoir était suffisant pour permettre la mise en œuvre du plan destiné à mettre fin aux manifestations à Ottawa. Je conviens que la common law permet dans certaines situations de créer des zones d'exclusion. Cependant, ce pouvoir n'est pas clairement défini. Je doute personnellement que la common law aurait autorisé la création d'une zone d'exclusion aussi grande que celle créée en vertu du *RMU*. À tout le moins, le recours à la common law aurait conduit à des polémiques sur la légalité d'une telle zone d'exclusion. Je souligne que, même si la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario aurait permis au gouvernement ontarien de prendre un décret d'interdiction semblable à cette mesure, il ne faisait pas partie des mesures que l'Ontario a adoptées en vertu de sa déclaration de situation d'urgence.

Le fait que beaucoup de manifestants n'aient pas respecté la mesure et que d'autres aient cherché à se joindre aux manifestations ne change pas ma conclusion. Comme

je l'ai déjà dit, j'estime que, globalement, les mesures apportaient des précisions et qu'elles ont eu un effet dissuasif. Le fait que beaucoup de manifestants n'aient pas respecté cette règle peut vouloir dire qu'elle n'était pas pleinement efficace pour ce qui est de mettre fin à elle seule aux manifestations, mais ce n'est pas une norme raisonnable pour mesurer l'efficacité du *RMU*. Ce qu'il faut déterminer, c'est si elle était efficace en ceci qu'elle a véritablement contribué à mettre fin à la situation d'urgence. Je conclus que tel est le cas.

29.7 L'interdiction d'amener des mineurs à une assemblée publique interdite

Étant donné mes conclusions relatives à la pertinence de l'interdiction de participer et de se déplacer, il s'ensuit que l'interdiction d'amener des mineurs à des assemblées interdites ou de les y faire participer est également appropriée. J'ai reçu des preuves selon lesquelles des manifestants emmenaient de jeunes enfants aux manifestations à Ottawa, à Windsor et à Coutts. Je soupçonne que nombre des parents qui l'ont fait pensaient qu'ils emmenaient leur famille à des manifestations légales. Dans certains endroits et à certains moments, il est probable qu'ils avaient raison. Cependant, il a aussi été suggéré que, dans certains cas, les enfants ont peut-être été utilisés pour empêcher des interventions policières. Au fil des événements, il est apparu que des enfants étaient présents à des endroits qui étaient déjà dangereux et qui l'étaient de plus en plus chaque jour. Quand la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, ces manifestations n'étaient pas un endroit pour des enfants.

Pour ce qui est de l'efficacité de la mesure, je suis convaincu qu'au moins certains parents ont décidé de retirer leurs enfants des lieux de manifestation ou, en premier lieu, de ne pas les emmener aux manifestations. J'ai reçu des preuves selon lesquelles, à plusieurs occasions, la police a décidé de ne pas intervenir en raison de la présence d'enfants aux manifestations. Cependant, quand la police est intervenue à Ottawa pour faire respecter la loi, ce ne semblait plus être un obstacle. Sachant

cela et au vu de l'ensemble des éléments de preuve attestant de l'effet dissuasif qui m'ont été présentés, il semble tomber sous le sens que cette mesure a eu un impact.

29.8 La désignation de lieux protégés

J'arrive à une conclusion quelque peu différente en ce qui concerne la liste de lieux désignés comme étant protégés en vertu de l'article 6 du *RMU*. Bien que j'estime que l'objectif de la mesure était approprié, sa conception ne l'était pas.

Il était approprié de créer une mesure destinée à protéger des endroits désignés en fonction de la menace très réelle que de nouvelles manifestations éclatent et portent atteinte à des infrastructures essentielles ou à d'autres biens importants.

Cela dit, le libellé de cette disposition me semble problématique à deux égards. Premièrement, il prévoit simplement que des endroits désignés pourraient être « aménagés », sans préciser ce que cela voulait dire. Cela est trop vague pour limiter de façon appropriée l'exercice de pouvoirs d'application de la loi et certainement trop vague pour être utile. Comme je l'explique à la section 19.2, le gouvernement fédéral et le SPO ont finalement décidé que cette disposition ne devrait pas être utilisée à Ottawa. Deuxièmement, il est peut-être problématique aussi que cette disposition dresse une longue liste de lieux qui peuvent être désignés comme étant protégés, mais habilite aussi le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à désigner tout autre lieu, sans aucune restriction.

Je reconnais que je n'ai pas entendu d'arguments sur ce point et qu'il se peut que des éléments de preuve et des arguments soient favorables à la mesure, mais je conclus, selon les renseignements dont je dispose, qu'elle n'était pas appropriée telle que libellée. J'estime qu'elle aurait pu l'être, si elle avait été convenablement conçue. Une mesure soigneusement conçue aurait précisé, par exemple, quels types de comportements étaient interdits, comme endommager ou détruire un lieu désigné ou encore faire obstruction à son utilisation. Cela aurait donné à la police et au public une indication sur la façon dont la disposition serait mise en œuvre.

Quant à l'efficacité, bien que j'aie conclu que le *RMU* a eu dans son ensemble un effet dissuasif sur les manifestants, rien ne dit que le pouvoir d'aménager des lieux désignés y ait notamment contribué, et ce pouvoir n'a pas été utilisé parce que les craintes raisonnables du Cabinet que d'autres manifestations illégales portent atteinte à des lieux désignés ne se sont pas matérialisées. Je conclus donc qu'il ne s'agissait pas d'une mesure efficace.

29.9 L'obligation de rendre des services essentiels

Les mesures qui ont habilité la GRC ou l'organisme désigné à exiger des entreprises de remorquage qu'elles aident la police étaient appropriées au vu des circonstances. Le trait déterminant des manifestations de janvier et février 2022 a peut-être été l'utilisation massive de camions et d'équipements lourds comme outils de protestation. C'étaient les principaux éléments des opérations escargot et de l'occupation durable des rues d'Ottawa, ainsi que d'endroits comme Coutts. Klaxonner était une des formes d'expression les plus évidentes des manifestants, ainsi que la cause de préjudices pour les résidents locaux. Étant donné la taille des véhicules et de l'équipement en question, la police avait besoin d'une capacité de remorquage pour aider à mettre fin au moins à une partie des manifestations qui avaient lieu.

J'ai également entendu des témoignages sur les difficultés rencontrées par les autorités pour se procurer une capacité de remorquage. Les entreprises de remorquage près d'Ottawa, de Windsor et de Coutts refusaient d'aider la police en raison des pressions exercées par les manifestants et leurs soutiens. Je reconnais que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) s'est dite confiante qu'elle aurait pu mettre fin aux manifestations, même si les entreprises de remorquage dont elle avait obtenu l'accord avaient finalement décidé de ne pas coopérer. Cependant, ayant examiné tous les éléments de preuve, je suis convaincu que les dépanneuses étaient importantes pour une opération d'application de la loi sécuritaire. Il était probable que la plupart des entreprises de remorquage disponibles, et peut-être toutes, auraient refusé d'aider la police sans le *RMU*. Bien que rien ne me permette de remettre en question la

conviction de la PPO qu'il était possible de mettre fin aux manifestations d'Ottawa sans avoir accès à des dépanneuses lourdes, il est quand même certain que l'opération a été nettement facilitée et probablement plus sécuritaire en raison de la disponibilité de dépanneuses. Les dépanneuses ont également permis de rouvrir les rues une fois qu'elles ont été vidées de leurs manifestants. Le pouvoir de contraindre, si nécessaire, a évité le problème de représailles de la part de manifestants et de leurs soutiens, et il a permis aux entreprises de recevoir les indemnités générales qu'elles estimaient nécessaires pour participer. En fait, c'est la carotte de l'indemnisation, et pas le bâton de sanctions pour refus de coopérer, qui s'est finalement révélée plus importante pour obtenir la capacité de remorquage.

Je constate que la mesure était efficace. Cela a suscité des discussions, mais je suis convaincu que la mesure a été utilisée à Ottawa. C'est évident à voir la facture supérieure à un demi-million de dollars que la PPO a présentée au gouvernement fédéral. Ce dernier n'était tenu de payer que dans la mesure où le *RMU* était invoqué pour exiger des services de remorquage. Comme je l'ai déjà dit, je suis convaincu que cette coopération ne se serait pas matérialisée sans les mesures d'indemnisation et de contrainte prises en vertu du *RMU*.

29.10 Le pouvoir d'application de la loi des policiers venus d'autres provinces

Le *RMU* a éliminé la nécessité pour les policiers venus d'autres provinces de prêter serment afin de faire respecter les lois provinciales et les règlements municipaux. Cela a permis le déploiement rapide de la GRC et de policiers venus d'autres provinces pour aider le SPO et la PPO. En simplifiant et en accélérant ce processus, les mesures ont aidé à mettre fin rapidement à la situation.

Je suis convaincu qu'il était avantageux pour les agents de la GRC de prêter serment afin de pouvoir aider efficacement dans les opérations de police pendant les manifestations. Les agents de la GRC auraient pu faire respecter les interdictions

énoncées dans le *RMU* sans être assermentés, mais les opérations de police comprenaient aussi l'application de lois et des mesures d'urgence provinciales.

Les difficultés rencontrées lorsque la GRC est venue aider à Windsor auraient été évitées si les mesures prises en vertu du *RMU* avaient été en place. La surintendante Earley de la PPO, qui a dirigé l'opération à Windsor, trouvait le processus d'assermentation tellement pesant qu'elle l'a contourné en jumelant chaque agent de la GRC avec un partenaire de la PPO ou du SPW, afin de pouvoir utiliser tout l'éventail de pouvoirs conférés par les lois provinciales et les règlements municipaux. C'était une solution pragmatique, mais un gaspillage regrettable de ressources policières à un moment où elles étaient absolument nécessaires et de toute évidence limitées.

Je reconnais que le SPO avait déjà pris des mesures pour simplifier et accélérer le processus d'assermentation à Ottawa, mais dans une situation où le temps pressait, il convenait d'éliminer ce fardeau administratif inutile, étant donné notamment le fait que plusieurs centaines d'agents de la GRC étaient sur le point d'arriver à Ottawa et que le gouvernement voulait que l'état d'urgence soit en place le moins longtemps possible. Le chef intérimaire du SPO, Steve Bell, a souligné que l'élimination de l'obligation de prêter serment a permis au SPO [TRADUCTION] « de simplifier et de créer efficacement des structures opérationnelles⁶² ».

29.11 Les mesures à la frontière

La disposition du *RMU* qui autorisait l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) à interdire à des étrangers d'entrer au Canada pour participer à une assemblée illégale n'a finalement guère aidé, voire pas du tout, à mettre fin à la situation d'urgence. L'ASFC avait déjà des pouvoirs d'exclusion qu'elle utilisait avec succès pour exclure de nombreuses personnes entrant au Canada avec l'intention de participer aux manifestations, notamment l'obligation pour les personnes de présenter une preuve de vaccination contre la COVID-19. Il n'y a eu qu'un cas où des étrangers

⁶² Témoignage de S. Bell, transcription, 24 octobre 2022, p. 130.

ont été refoulés à la frontière en application du *RMU*. Je n'ai aucun mal à conclure que leur exclusion n'a eu aucune incidence sur la résolution de l'état d'urgence.

Étant donné l'absence de preuve d'un afflux d'étrangers qui n'ont pas pu être refoulés en utilisant les obligations vaccinales existantes, je conclus que cette mesure n'était pas efficace.

Compte tenu des circonstances, toutefois, je ne suis pas prêt à dire qu'elle n'était pas justifiée dans le cadre des mesures alors jugées nécessaires. Il était raisonnable de craindre une implication américaine, et une possible participation, dans les manifestations. Nombre des blocages à la frontière comprenaient des manifestations de part et d'autre du point d'entrée. Les centres d'appel d'urgence 9-1-1 d'Ottawa avaient été inondés d'appels provenant des États-Unis. Plus de 6 millions de dollars canadiens de financement du Convoi de la liberté venaient des États-Unis. Les liens entre les États-Unis et ce qui se passait au Canada étaient suffisamment importants pour que le premier ministre Justin Trudeau le mentionne lors de sa conversation téléphonique avec le président américain Joe Biden, qui a reconnu que la situation était un problème commun. Dans ce contexte, il était raisonnable de considérer que des personnes viendraient au Canada pour participer aux manifestations et il était approprié de prendre des mesures pour les en empêcher.

29.12 L'interdiction d'apporter un soutien matériel

L'interdiction d'apporter un soutien matériel aux personnes participant à des manifestations illégales était appropriée. Les manifestations d'Ottawa n'ont pu perdurer autant qu'elles l'ont fait que grâce aux importantes contributions de sympathisants. Les dons en espèces ont permis de payer des chambres d'hôtel et d'acheter du carburant. Des opérations complexes comme Adopt-A-Trucker ont fourni de la nourriture, des douches et des hébergements. Tout cela a contribué à la poursuite des manifestations. Il était approprié que le gouvernement cherche à priver

les manifestants de ce soutien afin de les encourager à partir avant que la police ne recoure à la force.

En arrivant à cette conclusion, j'ai conscience que le fait d'apporter un soutien matériel à des manifestants pourrait être considéré comme l'expression d'un acte protégé par la Constitution. Cependant, étant donné le besoin pressant de mettre fin aux manifestations et le rôle important que l'interruption des dons a joué dans la réalisation de cet objectif, j'estime que l'interdiction de ces dons constituait une limite raisonnable.

Je n'ai aucun mal non plus à conclure que cette mesure était efficace. Même si j'ai découvert que peu des dons en ligne sont parvenus jusqu'aux manifestants, les tierces parties avaient bien d'autres façons d'apporter un soutien matériel qui a alimenté les manifestations. Je conclus que cette disposition, lorsqu'elle était appliquée avec d'autres mesures, comme le régime de gel des avoirs en vertu du *DMEU*, a joué un rôle en réduisant le soutien apporté aux manifestants et, donc, leur capacité de continuer de manifester. Il est probable que cela a eu au moins quelque incidence sur l'empreinte des manifestations avant l'intervention de la police.

29.13 Le gel des avoirs

Le régime de gel des avoirs avait deux principaux objectifs : premièrement, décourager les gens de rester sur les lieux de manifestations illégales et, deuxièmement, empêcher les participants au convoi de recevoir plus de soutien financier.

Le soutien financier apporté aux manifestations d'Ottawa par des personnes de tout le Canada et du monde entier était important. Les organisateurs des manifestations ont clairement dit qu'ils étaient stupéfaits d'avoir aussi bien réussi à réunir des fonds. L'utilisation qui en était prévue n'était pas toujours bien définie, mais il était évident que les fonds donnés pouvaient renforcer la capacité des manifestants de rester longtemps à Ottawa en permettant l'achat de nourriture, de carburant, de chambres d'hôtel ou de divertissements.

Cependant, comme je l'ai constaté, relativement peu de cet argent donné est parvenu jusqu'aux manifestants. La majeure partie des fonds était bloquée par des mesures prises par des entités privées et par des ordonnances de tribunaux. Cela soulève une question intéressante qui est de savoir si les dispositions du *DMEU* visant le gel d'avoirs étaient nécessaires pour contrer les manifestations illégales.

J'ai conclu qu'elles l'étaient, du moins du point de vue de la norme des « motifs raisonnables de croire » aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Étant donné le rythme auquel les dons s'accumulaient, il était raisonnable de la part du Cabinet de s'inquiéter que des dons continuaient de parvenir aux manifestants. Le fait que la collecte de fonds menée par Tamara Lich pour le Convoi de la liberté ait pu être transférée aussi rapidement à GiveSendGo après la décision de GoFundMe d'y mettre un terme montrait que les manifestants et les donateurs pouvaient changer rapidement d'outils de collecte de fonds. L'utilisation de cryptomonnaies comme outil de collecte de fonds a encore plus compliqué les choses. Il était tout à fait raisonnable de la part du Cabinet de craindre qu'il y ait d'autres tentatives pour échapper aux conséquences de l'ordonnance de blocage du procureur général, ou de l'injonction conservatoire obtenue par la résidente du centre-ville d'Ottawa Zexi Li. Les faits montraient que les ordonnances de tribunaux, quoiqu'utiles, pouvaient être longues à obtenir et qu'elles risquaient de ne pas être efficaces pour ce qui était d'intercepter les dons avant qu'ils puissent être transférés. À la lumière des faits, je conclus que le Cabinet avait des motifs raisonnables de croire qu'une mesure extraordinaire, comme la disposition du *DMEU* relative au gel des avoirs, était nécessaire pour empêcher que les manifestations ne soient soutenues financièrement à long terme.

De plus, comme je l'explique ci-dessous, le régime de gel des avoirs a eu un effet important pour ce qui est d'encourager les manifestants à quitter des manifestations illégales.

Cette conclusion seule ne répond pas à la question de savoir si les mesures étaient appropriées. En particulier, six éléments du mécanisme demandent un examen plus

approfondi : 1) l'incidence du gel d'avoirs sur les droits garantis par la *Charte*; 2) la portée géographique de la mesure; 3) l'application de la mesure à des établissements financiers sous réglementation provinciale; 4) l'éventail des personnes à qui la mesure s'est appliquée; 5) l'absence de latitude ou d'exceptions au mécanisme; 6) l'absence de protections procédurales adéquates.

La collecte de fonds elle-même bénéficie d'une protection constitutionnelle en vertu de l'article 2 de la *Charte*, et cela concerne les donateurs comme les bénéficiaires des fonds. En ce qui concerne les donateurs, le don peut en soi être l'expression d'un acte. Étant donné le caractère politique des manifestations, je n'ai aucun mal à conclure que nombre des personnes qui ont donné au Convoi de la liberté l'ont fait au moins en partie pour exprimer leur solidarité avec les manifestants et pour ajouter leur voix à une manifestation politique. La mesure a également touché les manifestants eux-mêmes en supprimant une source principale qui leur permettait de continuer de s'exprimer politiquement.

Cependant, pour des raisons que j'explique plus tôt dans ce sommaire, quand la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, mettre fin aux manifestations illégales constituait déjà en soi une limite raisonnable à la liberté d'expression. Le régime de gel des avoirs a fortement touché les manifestants, mais il ne comportait pas de recours à la force physique ou à la violence. En encourageant les manifestants à partir sans avoir à recourir à la force, le *DMEU* cherchait à mettre fin aux manifestations illégales sans compromettre le bien-être physique des manifestants ou d'autres personnes. Il s'agissait d'une réponse proportionnée à la situation telle qu'elle existait au 14 février 2022.

Le fait que le *DMEU* demande à des entités énumérées de geler les biens appartenant à des personnes participant à des activités interdites, ou détenus ou contrôlés par ces personnes, ne constituait pas une violation de l'article 8 de la *Charte*. Si la *Charte* protège les citoyens contre « les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives », le gel d'avoirs en vertu du *DMEU* n'est pas abusif et il ne constitue pas une « saisie » aux

fins de l'article 8. La Cour suprême explique que l'article 8 est destiné à promouvoir le respect de la vie privée des citoyens. Il ne protège pas contre des restrictions à la jouissance de biens. En conséquence, même la confiscation de biens par le gouvernement ne constituerait pas en soi une « saisie » aux fins de l'article 8, sauf si elle intervenait dans le contexte d'une enquête administrative ou criminelle⁶³. Le *DMEU* n'entraînait pas une confiscation des biens en question; il demandait seulement à des établissements désignés de les geler. Il ne s'agissait pas d'aider une enquête administrative ou criminelle, mais de dissuader des personnes de continuer de participer à des manifestations illégales.

Le deuxième élément du *DMEU* à examiner est le fait qu'il s'est appliqué à tout le Canada. On pourrait soutenir que son application aurait dû se limiter à l'Ontario, étant donné qu'il ciblait à l'évidence les personnes qui participaient aux manifestations d'Ottawa ou qui leur apportaient un soutien. À cela, on peut répondre simplement que les mesures devaient être nationales pour être efficaces. Entre les opérations bancaires en ligne et les applications pour téléphone intelligent, il suffit de quelques minutes pour transférer de l'argent entre des établissements financiers. Si le *DMEU* ne s'était appliqué qu'aux établissements situés en Ontario, il n'y aurait pas eu grand-chose pour empêcher les manifestants de réunir ou de déplacer des fonds en passant par des entités se trouvant en dehors de la province.

Le troisième élément du *DMEU* était le fait qu'il visait des établissements financiers sous réglementation provinciale, comme les coopératives de crédit. C'était une réelle préoccupation. Un des aspects les plus importants du pouvoir de légiférer pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » en temps de crise, que j'examine à la section 3.1, est qu'il permet au gouvernement fédéral de s'occuper d'affaires qui, d'ordinaire, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Il ne faudrait pas perturber à la légère les règles ordinaires du fédéralisme ni accepter cette perturbation comme étant appropriée sans justification valable.

⁶³ *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S. 708, par. 52 et 53.

Cependant, j'estime que la réglementation d'établissements provinciaux par le *DMEU* était appropriée pour deux raisons. La première est que, tout comme les manifestants pouvaient facilement transférer leur argent d'une province à l'autre, ils pouvaient aussi le transférer assez facilement des banques à des coopératives de crédit ou à d'autres établissements provinciaux. La deuxième est que le *DMEU* n'a pas gravement empiété sur les compétences provinciales. La mesure avait pour seul effet de demander le gel d'avoirs. Les provinces restaient libres de réglementer leurs établissements comme elles l'entendaient par ailleurs.

Le quatrième élément du *DMEU* est qu'il s'appliquait à plus de personnes qu'il n'aurait dû. Comme je l'explique à la section 18.5, il y avait une tension entre ce que le *DMEU* faisait et ce que le gouvernement fédéral cherchait à accomplir. Le *DMEU* demandait le gel des avoirs de toutes les « personnes désignées », c'est-à-dire non seulement des manifestants, mais aussi des petits donateurs au Convoi de la liberté. En revanche, le gouvernement fédéral a déclaré, en février 2022 et devant la Commission, qu'il voulait seulement que les établissements financiers gèlent les avoirs des dirigeants des manifestations et de leurs principaux soutiens. Le message du gouvernement était que les dons aux manifestations illégales étaient interdits et que les donateurs s'exposaient à un gel de leurs comptes, mais qu'au début au moins, seuls les donateurs importants seraient visés.

Finalement, je ne pense pas que la portée du *DMEU* était abusive. Chercher à empêcher que toute somme d'argent serve à financer les manifestations illégales constituait, à mon avis, une mesure raisonnable compte tenu des circonstances. En outre, la mesure n'était pas rétroactive. Autrement dit, les personnes qui avaient donné au Convoi de la liberté avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ont jamais risqué de voir leurs avoirs gelés.

Je constate qu'en pratique, le gel des avoirs reposait dans une large mesure sur des listes de personnes désignées que la GRC a fournies aux établissements financiers. Nul ne semble contester que les petits donateurs ou d'autres personnes n'ayant

qu'un lien périphérique avec les manifestations ne figuraient pas sur ces listes, ce qui a atténué les effets de la disposition.

Une question connexe relative à la portée que des témoins ont évoquée concernait les comptes bancaires conjoints. Une personne qui n'avait aucun lien avec les manifestations risquait toujours de voir ses avoirs gelés en vertu du *DMEU* si elle détenait des comptes conjoints avec un manifestant. Il n'est pas difficile d'imaginer un scénario où une personne participait aux manifestations, mais pas son conjoint (ou, en fait, y participait contre la volonté du conjoint). Il est évidemment injuste que des personnes sans lien avec les manifestations voient leurs comptes gelés.

La difficulté, toutefois, est que cela semble avoir été inévitable. Aucune des parties n'a présenté d'observations sur la façon dont le *DMEU* aurait pu être structuré pour éviter cette conséquence, et je suis moi-même incapable de penser à un mécanisme évident. La question est alors de savoir si l'incidence inévitable du *DMEU* sur de tierces parties innocentes rendait la mesure inappropriée. Là encore, et non sans quelque hésitation, je conclus que les mesures étaient quand même pertinentes. L'exclusion des comptes joints du *DMEU* aurait permis aux manifestants de le contourner facilement et rapidement en utilisant ou en créant des comptes joints.

Un cinquième élément du *DMEU* était qu'il imposait une obligation générale de geler les avoirs sans aucune sorte de latitude ni exception pour des motifs humanitaires. J'ai reçu des preuves selon lesquelles le *DMEU* a empêché d'acheter des médicaments ou de procéder au paiement de pensions alimentaires pour enfant ou époux. Ces conséquences du *DMEU* n'étaient pas intentionnelles.

Il y aurait dû, selon moi, y avoir une disposition conférant une certaine latitude dans l'application du *DMEU*. Contrairement à l'incidence du gel des avoirs sur les comptes conjoints, qui semblait être une conséquence inévitable du régime du *DMEU*, cette mesure aurait pu être conçue de manière à permettre au moins une sorte d'exception pour les motifs humanitaires. En fait, il semble que cela a fait l'objet de discussions

entre les établissements financiers et le ministère des Finances pendant que le *DMEU* était en vigueur. L'absence d'une telle disposition était préoccupante.

Ma critique en l'espèce est nuancée par la réalité qui est que le *DMEU* a été rédigé rapidement et qu'il n'a été en vigueur que peu de temps. Les responsables du ministère des Finances auraient dû prévoir la nécessité d'une sorte de régime d'exception quand ils ont conçu le *DMEU*, mais je suis prêt à accepter que la vitesse à laquelle les mesures ont été conçues faisait qu'il était peut-être difficile de prévoir un tel régime. J'imagine que si le *DMEU* avait été en vigueur plus longtemps, un système d'exceptions ou une certaine latitude auraient été mis en place.

Un sixième élément du régime de gel des avoirs est qu'il ne prévoyait pas de protections procédurales. Il y avait deux volets à ce reproche, soit l'absence de préavis suffisant aux personnes dont les avoirs devaient être gelés et l'absence de tout mécanisme de déblocage des avoirs.

Je n'accepte pas l'idée qu'il y ait eu un défaut de fournir un préavis suffisant. Le *DMEU* n'imposait pas aux établissements financiers d'obligation officielle d'informer leurs clients du gel des avoirs, mais je ne pense pas qu'il était nécessaire d'inclure une telle règle. Il était plutôt nécessaire que les manifestants sachent à l'avance qu'ils risquaient de voir leurs avoirs gelés s'ils persistaient dans le comportement qui faisait qu'ils répondaient aux critères des personnes désignées. Je suis convaincu que la police et le gouvernement fédéral n'ont pas ménagé leurs efforts pour informer les manifestants de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et des conséquences possibles auxquelles ils s'exposeraient s'ils continuaient de participer aux manifestations. Même si l'interdiction de faire des dons a fait l'objet de moins de publicité, rien n'indique non plus que les comptes de donateurs ont été gelés.

L'absence de mécanisme de retrait des listes est plus préoccupante. Si le régime de gel des avoirs avait notamment pour objectif de convaincre des personnes de quitter les lieux de manifestation, il aurait dû comporter un mécanisme de déblocage des

comptes une fois que les personnes avaient quitté les lieux. L'absence de toute règle précise au sujet du débloqué des avoirs préoccupait les établissements financiers, qui ne savaient pas comment déterminer si une personne dont le nom figurait dans un rapport fourni par la GRC n'était plus une personne désignée. Le ministère des Finances a d'abord pensé que les établissements financiers, du fait de leur obligation de surveillance continue des relations clients, débloqueraient les comptes une fois qu'ils auraient confirmé que leurs titulaires ne participaient plus aux activités interdites. Cependant, des problèmes de sécurité ont commencé à se poser pour les employés de première ligne dans les établissements financiers lorsque des personnes sont venues exiger que leurs comptes soient débloqués.

L'absence de toute règle était également problématique pour les manifestants. Ils n'ont reçu aucune instruction sur la marche à suivre pour faire débloquer leurs comptes, si ce n'est de quitter les manifestations. On ne leur a pas dit qui contacter ou quelle information ils devraient fournir. Il est fort possible que cette absence d'instructions ait contribué à la frustration et aux problèmes de sécurité susmentionnés.

L'absence de mécanisme de débloqué était un défaut du *DMEU*. Le gouvernement aurait dû prévoir la nécessité de donner rapidement aux anciens manifestants accès à leurs fonds. Il aurait fallu accorder plus d'attention à cette question dès le départ. Toutefois, je suis convaincu qu'avec plus de temps, ce mécanisme aurait été créé. Les responsables du ministère des Finances travaillaient déjà avec la GRC pour en mettre un au point quand la GRC a émis, le 21 février, un avis général aux établissements financiers disant qu'elle ne considérait plus comme « personnes désignées » les personnes auparavant répertoriées. À toutes fins utiles, la GRC disait clairement aux établissements financiers qu'ils devraient débloquer les comptes.

À mon sens, un aspect du régime de gel des avoirs n'était pas approprié en principe, à savoir la suspension des polices d'assurance automobile. Il s'agissait, certes, d'une autre mesure pour décourager la participation aux manifestations, mais elle était, en fait, contreproductive et elle risquait de se révéler dangereuse si elle était

mise en œuvre. Comme l'ont expliqué les services de police, il serait dangereux de suspendre les polices d'assurance de ces véhicules, car cela signifierait que les manifestants devraient partir sans leurs véhicules ou les conduire sans assurance. En cas d'accident, des personnes innocentes auraient pu subir injustement les conséquences d'un défaut d'assurance. Cette mesure était considérée comme suffisamment problématique pour que la GRC décide de ne pas fournir aux sociétés d'assurance ses listes de personnes désignées. Tout simplement, la GRC ne voulait pas que cette partie du *DMEU* soit utilisée. À mon avis, cette mesure, peut-être bien intentionnée, n'était ni nécessaire ni appropriée.

Étant donné l'efficacité générale du régime de gel des avoirs pour ce qui est de résoudre de façon sécuritaire et rapide la situation d'urgence, je conclus qu'il s'agissait d'une mesure pertinente et efficace. Comme je l'ai conclu, il aurait dû y avoir des mécanismes offrant une certaine latitude dans l'application du régime et en ce qui concerne le déblocage des comptes, et la disposition relative aux assurances n'aurait pas dû être incluse. Cependant, il s'agissait, dans son ensemble, d'un outil puissant pour décourager de participer aux manifestations et inciter les manifestants à partir. Je suis convaincu qu'il a joué un rôle utile dans la réduction de l'empreinte des manifestations et que, ce faisant, il a contribué utilement à mettre fin à l'état d'urgence.

29.14 Les déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Les mesures exigeant des services de traitement des paiements et des plateformes de sociofinancement qu'elles fassent des déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) comblaient une lacune législative antérieure aux manifestations. Comme l'a déclaré la vice-première ministre

Chrystia Freeland, les pouvoirs de surveillance du CANAFE [TRADUCTION] « étaient adaptés à une économie du XX^e siècle, mais pas à une économie du XXI^e siècle⁶⁴ ».

Les changements ont peut-être renforcé l'intégrité du régime canadien de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, mais ils n'ont eu aucune incidence pour ce qui est de mettre fin aux manifestations. Selon le CANAFE, les changements n'ont entraîné aucune évolution des habitudes de déclaration et ils n'ont eu aucune incidence sur sa capacité de s'acquitter de son mandat parce qu'ils n'ont pas été en place assez longtemps pour avoir un effet.

Je sais que ce sujet n'a pas été soulevé ou examiné pendant les audiences, mais il me semble évident que le paragraphe 4(2) du *DMEU*, qui fait obligation aux services de traitement des paiements et aux plateformes de sociofinancement de déclarer les opérations dont il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration par une personne désignée d'une infraction de recyclage de produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes, était peut-être inutile simplement parce qu'il était dans une large mesure redondant, étant donné d'autres dispositions du *DMEU*. Les plateformes de sociofinancement et les services de traitement des paiements faisaient partie des entités mentionnées à l'article 3 du *DMEU*. L'article 2 du *DMEU* exigeait des entités mentionnées qu'elles cessent toute relation avec les personnes désignées. Les entités n'auraient donc pas de transactions effectuées par des personnes désignées à déclarer au CANAFE. Par ailleurs, en vertu de l'article 5 du *DMEU*, les entités devaient déclarer à la GRC ou au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) l'existence de biens en leur possession appartenant à une personne désignée et leur communiquer tout renseignement sur les transactions relatives à ces biens. Il est donc difficile de savoir pourquoi il était nécessaire de faire des déclarations au CANAFE en vertu du paragraphe 4(1).

⁶⁴ Témoignage de la vice-première ministre C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 15 et 16.

Le genre d'obligations de déclaration que le paragraphe 4(3) du *DMEU* impose aux plateformes de sociofinancement et aux services de traitement des paiements existe déjà pour d'autres entreprises de services monétaires. Je comprends que cette mesure était importante pour combler une lacune dans l'architecture du dispositif canadien en matière de déclaration et de renseignement financiers, mais j'ai du mal à voir en quoi elle était nécessaire pour faire face précisément à l'état d'urgence, d'autant qu'il était reconnu qu'il faudrait du temps pour que cette mesure ait un effet. Me fondant sur les renseignements dont je dispose, je suis porté à conclure que ce n'était pas une mesure d'urgence pertinente, mais je reconnais qu'il existe peut-être des éléments de preuve ou des arguments sur ce point dont je ne dispose pas.

30. Conclusion

Beaucoup ont qualifié les événements de janvier et février 2022 d'exceptionnels. Je pense qu'il s'agit d'une description appropriée. Bien des choses au cours de cette période étaient, sinon sans précédent, à tout le moins extraordinaires. L'utilisation pour la première fois en 35 ans d'existence de la *Loi sur les mesures d'urgence* faisait partie de ces événements exceptionnels et faisait l'objet de cette enquête.

Il n'est pas surprenant que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ait jamais été utilisée jusqu'à présent. Il s'agit d'une loi d'exception faite pour des périodes exceptionnelles. Elle ne peut être invoquée que lorsqu'une série de conditions préalables à plusieurs volets est réunie. Son invocation déclenche une gamme de mécanismes d'examen, de surveillance et de reddition de comptes qui servent de contrepoids aux gouvernements qui utilisent la Loi quand ils ne le devraient pas et de moyens de limiter les abus de pouvoir. L'effet cumulatif de ces conditions préalables et de ces mécanismes d'examen est qu'il sera rarement recouru à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

J'ai conclu qu'en l'espèce, le seuil très élevé à respecter pour invoquer la Loi a été atteint. Je l'ai fait avec réticence. L'État devrait généralement faire face à des situations de crise sans recourir à des pouvoirs d'urgence. Dans de rares cas seulement, lorsque

l'État ne peut autrement remplir son obligation fondamentale de garantir la sécurité des citoyens et des biens, le recours à des mesures d'urgence sera jugé pertinent. Quant aux mesures que le Cabinet a mises en place pour faire face à la situation d'urgence, je conclus que, si la plupart des mesures étaient pertinentes et efficaces, d'autres n'étaient pas satisfaisantes.

Il est regrettable qu'une telle situation se soit produite, car à mon sens, elle aurait pu être évitée. Comme je l'explique dans ce rapport, la réponse au Convoi de la liberté comprenait une série d'échecs en matière de maintien de l'ordre. Certaines erreurs étaient peut-être minimes, mais d'autres étaient importantes et, ensemble, elles ont contribué à une situation qui est devenue incontrôlable. Des manifestations légales ont sombré dans l'illégalité, au point de provoquer une situation de crise nationale.

Les échecs ne concernaient pas seulement le maintien de l'ordre. Les événements de janvier et février 2022 peuvent aussi être considérés comme un échec du fédéralisme. Au Canada, notre régime fédéral enrichit la démocratie en s'attachant à préserver l'unité nationale tout en soutenant la diversité régionale. Mais il faut pour remplir ces promesses une coopération et une collaboration. Face à des situations de menace et d'urgence dans un régime fédéral, il faut que tous les ordres de gouvernement, et ceux qui les dirigent, dépassent les considérations politiques afin de collaborer pour le bien commun. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas en janvier et février 2022.

Le Convoi de la liberté était un moment singulier de l'histoire au cours duquel des revendications économiques, sociales et politiques qui couvaient se sont trouvées exacerbées par la pandémie de COVID-19, ont été modelées par un paysage en ligne complexe truffé de mésinformation et de désinformation, et se sont déchaînées en un torrent de contestation politique et d'agitation sociale. Bien qu'extraordinaire, ce n'était pas entièrement imprévisible. L'histoire montre qu'il est courant que les pandémies s'accompagnent d'un déclin de la cohésion sociale et d'une poussée d'agitation sociale. Celle-ci ne fait pas exception.

L'état d'urgence de 2022 résultait de l'incapacité à prévoir un tel moment et à bien gérer les manifestations légitimes qui ont eu lieu, surtout la manifestation d'Ottawa. Si différentes forces de police et différents ordres de gouvernement s'étaient préparés à des événements de ce type et les avaient prévus, et s'ils avaient agi différemment en réponse à la situation, la situation de crise à laquelle le Canada a fait face en fin de compte aurait probablement pu être évitée. Tel n'a pas été le cas, malheureusement.

Heureusement, le Parlement qui a adopté la *Loi sur les mesures d'urgence* a eu la sagesse de créer une loi prévoyant les pouvoirs nécessaires pour protéger les Canadiens en période de crise et les mécanismes nécessaires pour imposer des limites et assurer une reddition de comptes.

Les services de police et les gouvernements ont des enseignements systémiques importants à tirer des événements de janvier et février 2022. J'ai recommandé des modifications législatives qui, je l'espère, aboutiront à une amélioration de la *Loi sur les mesures d'urgence*. J'ai également proposé des pratiques exemplaires qui, je l'espère, prépareront mieux les gouvernements et les services de police à faire face à des situations qui risquent de se transformer en état d'urgence.

J'espère également que, par les travaux de la Commission et par ce rapport, j'ai fourni au public la transparence et la reddition de comptes voulues par le Parlement en ordonnant cette enquête.

Liste consolidée des recommandations



Liste consolidée des recommandations

1. Le maintien de l'ordre

Recommandation 1 : Le gouvernement fédéral devrait définir ou renforcer – conjointement avec les gouvernements provinciaux, autochtones et territoriaux, avec les services de police et de renseignement, l'Association canadienne des chefs de police et d'autres intervenants – des protocoles d'échange d'information, de collecte de renseignements et de distribution qui :

- a. identifient comment et par qui l'information et les renseignements devraient être recueillis, analysés et distribués pour les événements majeurs, comme des manifestations qui touchent plusieurs provinces ou tout le pays;
- b. améliorent la capacité d'évaluer en concertation la fiabilité de l'information recueillie;
- c. respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et les attentes raisonnables des personnes concernées en ce qui a trait à la protection de la vie privée;
- d. renforcent la tenue des dossiers sur la collecte, l'analyse et la distribution de l'information et des renseignements;

- e. garantissent le respect des mandats législatifs, par exemple, des limites légales de la surveillance des manifestations légitimes par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
- f. favorisent l'accès approprié aux renseignements venant des médias sociaux et de source ouverte et leur bonne interprétation;
- g. garantissent que, s'il y a lieu, des renseignements détaillés, opportuns et fiables soient communiqués à la police et au gouvernement, dans leurs sphères décisionnelles appropriées;
- h. préconisent des évaluations des risques objectives fondées sur des éléments probants, écrites afin de reconnaître les manques d'information et d'éviter les erreurs d'interprétation.

Recommandation 2 : Les intervenants mentionnés dans la recommandation 1 devraient envisager de nommer un seul coordonnateur national du renseignement pour les événements majeurs de dimension nationale, interprovinciale ou interterritoriale.

Recommandation 3 : La police et les autres organismes d'application de la loi devraient élaborer, de concert avec les gouvernements concernés, des protocoles relatifs aux demandes de ressources policières supplémentaires, lorsqu'un service de police n'est pas en mesure de répondre seul à des événements majeurs, y compris à certaines manifestations. Ces protocoles devraient préciser ce qui suit :

- a. si en Ontario un service de police municipal devrait demander des ressources supplémentaires en s'adressant à la PPO ou en même temps directement à d'autres services de police et/ou à la GRC;
- b. si et quand de telles demandes devraient accorder la priorité aux ressources policières provinciales avant de faire appel à la GRC ou aux ressources d'autres organismes fédéraux;

- c. à qui ces demandes devraient être adressées et dans quelles circonstances;
- d. dans quelle mesure les gouvernements devraient participer à ces demandes de ressources;
- e. quelles circonstances (comme un plan acceptable pour l'organisme fournissant des ressources importantes ou la création d'un commandement intégré ou unifié) devraient exister, le cas échéant, avant que des ressources externes soient fournies et dans quelle mesure ces circonstances devraient être consignées par écrit;
- f. dans les situations où des ressources limitées ne peuvent pas être déployées en même temps dans plusieurs endroits, quels facteurs déterminent le choix de l'endroit qui aura accès en premier ou principalement à ces ressources, et dans quelle mesure le gouvernement peut intervenir dans la priorisation de ressources limitées dans des événements particuliers;
- g. en Ontario, si le commissaire de la PPO devrait être officiellement habilité à s'occuper de la fourniture et de l'attribution de ressources policières lorsque d'autres services de police demandent une aide extérieure.

Recommandation 4 : Toutes les commissions des services policiers des provinces qui peuvent être le théâtre d'événements majeurs, y compris de grandes manifestations, ou en subir les conséquences, devraient adopter des politiques conformes aux rapports Morden et Epstein et à leurs responsabilités prévues par la loi, qui délimitent leurs rôles de surveillance et de gouvernance face à ces événements. Ces politiques devraient, au minimum :

- a. expliquer ce qui constitue un « point critique »;

- b. préciser quels types d'activités constituent des pratiques exemplaires, y compris ce qu'elles peuvent et devraient faire pour garantir des services policiers convenables et efficaces dans le territoire relevant de leur compétence – comme établir des priorités, poser des questions et fournir des avis non contraignants relativement à des questions opérationnelles – et obtenir les renseignements dont elles peuvent avoir besoin pour faciliter le règlement des questions relatives aux ressources. Par ailleurs, ces activités peuvent fort bien inclure des évaluations a posteriori des leçons apprises, notamment en ce qui a trait aux événements majeurs imprévus, et le repérage de pratiques exemplaires en matière de services policiers;
- c. faire la différence, s'il y a lieu, entre des événements prévus et imprévus, dans la mesure où cette distinction peut influencer sur la nature et le moment de la surveillance civile lorsqu'un événement atteint un « point critique »;
- d. définir la portée et le sens des interdictions d'ingérence ou de direction des opérations quotidiennes et préciser quand les directives données au chef de police devraient être consignées par écrit;
- e. définir le rôle des commissions pour ce qui est d'appuyer les demandes de ressources supplémentaires ou un commandement et un contrôle intégrés pour faire face aux événements majeurs;
- f. veiller à ce que l'information transmise en dehors des réunions de la commission soit communiquée à tous les membres de la commission;
- g. fournir aux membres des commissions et aux cadres supérieurs de la police une formation sur le contenu de ces politiques et pratiques exemplaires;

- h. s'il y a lieu, exiger que le service de police crée des procédures et des pratiques complémentaires à l'appui de ces politiques.

Recommandation 5 : Les gouvernements devraient envisager d'intégrer les points de la recommandation 4, en totalité ou en partie, dans les lois sur les services policiers et/ou imposer aux commissions d'adopter des politiques qui intègrent ces points.

Recommandation 6 : Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario devrait envisager d'officialiser les responsabilités de ses conseillers en services policiers dans les interactions avec les commissions des services policiers et avec le ministère. Le processus pour ce faire devrait tenir compte des questions mentionnées dans ce rapport.

Recommandation 7 : La province de l'Ontario devrait créer des protocoles qui pourraient être intégrés dans sa loi sur les services policiers, dans ses règlements ou dans son manuel de normes des services policiers et qui :

- a. définissent les critères régissant l'exercice des pouvoirs prévus aux articles 9 et 55 de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario et dans la loi ontarienne qui la remplace;
- b. précisent la structure d'un modèle de commandement et de contrôle intégrés ou unifiés, et des pratiques exemplaires en ce qui concerne sa création et son opérationnalisation;
- c. créent des critères et un processus clair pour obliger, dans des circonstances exceptionnelles, un service de police municipal à accepter un modèle de commandement et de contrôle intégrés ou unifiés pour la gestion d'un événement majeur. Le pouvoir d'obliger un service de police peut être confié, par exemple, au commissaire de la PPO ou à l'inspecteur général des services policiers.

Recommandation 8 : Le gouvernement fédéral, les autres gouvernements provinciaux et territoriaux et les gouvernements autochtones devraient créer des protocoles ou des protocoles d'entente semblables pour faire face à des événements majeurs ailleurs qu'en Ontario ou dans les territoires, ou à des événements majeurs de dimension nationale ou interprovinciale/territoriale.

Recommandation 9 : Tous les gouvernements et leurs services de police devraient travailler en coopération pour créer, dans la mesure du possible, des normes nationales pour ce qui est des réponses à apporter à ces questions.

Recommandation 10 : La province de l'Ontario devrait envisager de créer une unité de gestion des événements majeurs, analogue à l'unité créée pour la gestion de cas graves dans le contexte des enquêtes. Un coordonnateur de la gestion des événements majeurs pourrait veiller à la mise en place immédiate du commandement et du contrôle intégrés lorsqu'il est répondu aux critères définis et faciliter l'échange de renseignements et d'autres informations, ainsi que l'accumulation de ressources. L'obligation d'informer le coordonnateur lorsqu'il est répondu à certains critères encouragerait aussi la reddition de compte et un passage sans heurt au commandement intégré, s'il y a lieu.

Recommandation 11 : D'autres provinces canadiennes devraient envisager des changements semblables aux lois, règlements, politiques et procédures existants afin de prévoir la création de telles unités.

Recommandation 12 : Le gouvernement fédéral devrait également envisager de créer une unité de gestion des événements majeurs ou un poste de coordonnateur de la gestion des événements majeurs afin de traiter et de coordonner les interventions en matière de maintien de l'ordre dans tout le pays face à des événements majeurs de dimension nationale.

Recommandation 13 : Le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux devraient envisager de créer des normes nationales pour

le maintien de l'ordre lors d'événements majeurs ou de modifier les lois, règlements, manuels de normes des services policiers, politiques et procédures existants afin de préciser les éléments essentiels de la planification stratégique, opérationnelle et tactique lors d'événements majeurs, comme des manifestations.

Recommandation 14 : D'après les enseignements tirés de cette enquête, ces normes, cadres, lois, politiques, procédures ou manuels devraient inclure, sans s'y limiter toutefois, ce qui suit :

- a. des processus pour identifier les commandants stratégiques, opérationnels et tactiques, et planifier la relève;
- b. des redondances intégrées au commandement pour assurer une couverture 24 heures sur 24, sept jours sur sept, et garantir la continuité du commandement;
- c. le repérage d'autres lieux légitimes où la manifestation pourrait se poursuivre, le cas échéant;
- d. la planification de la santé et du bien-être des policiers;
- e. l'évaluation continue des répercussions sur la collectivité;
- f. la planification en amont de l'événement et le dialogue continu avec les manifestants mené par des agents formés et, s'il y a lieu, compétents sur le plan culturel;
- g. la coordination avec les premiers intervenants non policiers et les autorités ou organismes publics concernés (par exemple, en créant des tables de direction).

Recommandation 15 : La GRC devrait envisager de diriger une initiative, en collaboration avec d'autres organismes policiers, afin que les services de police de tout le pays adoptent un seul modèle de commandement et de contrôle, avec une nomenclature commune pour faciliter des opérations intégrées dans les situations appropriées.

Recommandation 16 : Dans la mesure du possible, les services de police devraient disposer d'un contingent d'agents d'ELP formés ou avoir conclu une entente avec un autre service pour avoir accès à de tels agents ou aux compétences appropriées, au besoin.

Recommandation 17 : Les services de police devraient créer des procédures, si elles n'existent pas déjà, pour définir clairement le rôle des agents des ELP dans le contexte d'événements majeurs. Les procédures devraient adopter, avec les modifications voulues pour tenir compte de la situation locale, des cadres comme le Framework for Indigenous Incidents Protests de la PPO et/ou le cadre national de l'ACCP.

Recommandation 18 : Les agents des ELP et les commandants des événements majeurs, ainsi que les hauts dirigeants, devraient recevoir une formation spécialisée, entre autres, sur le cadre de la PPO et/ou le cadre national de l'ACCP, et sur le rôle que doivent jouer les agents des ELP et les dirigeants par rapport aux événements majeurs.

Recommandation 19 : En ce qui concerne la recommandation 18, les services de police devraient reconnaître les considérations particulières qui doivent éclairer la réponse policière aux manifestations autochtones, y compris la nécessité de compétences culturelles pour traiter ces manifestations. Cette reconnaissance devrait aussi s'étendre, plus généralement, à la définition de normes, de cadres, de lois, de politiques, de procédures et de manuels nationaux en matière de services policiers.

Recommandation 20 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer, en collaboration avec d'autres gouvernements concernés, un processus d'accréditation accéléré pour que les agents de la GRC ou les agents interprovinciaux puissent exercer une autorité juridique afin de faire respecter les lois provinciales ou les règlements municipaux, le cas échéant, et lorsque leur formation garantit qu'ils sont compétents pour exercer cette autorité.

Recommandation 21 : Tout processus d'accréditation accéléré devrait mentionner des mécanismes de surveillance et de responsabilisation de la police.

Recommandation 22 : Lorsqu'ils font face à des événements majeurs, les municipalités, les commissions des services policiers et les services de police devraient fournir au public des renseignements précis, utiles et actualisés régulièrement.

Recommandation 23 : Le gouvernement fédéral, de concert avec d'autres gouvernements et avec les services de police et d'autres parties concernées, devrait examiner en profondeur la portée et les limites des pouvoirs policiers en ce qui concerne les activités de protestation. À terme, cet examen devrait permettre de préciser ces pouvoirs, que ce soit dans un cadre législatif ou par l'élaboration de protocoles de maintien de l'ordre qui s'inspirent des leçons tirées de la présente enquête.

Entre autres, ces protocoles devraient préciser la mesure dans laquelle la police peut légalement restreindre l'accès des manifestants et de certaines catégories de véhicules à une zone située à l'intérieur ou à l'extérieur d'une ville, ou à un poste frontalier ou ses environs, ainsi que les critères d'application de ces restrictions qui demeurent compatibles avec les droits légitimes de manifester et de se réunir pacifiquement garantis par la *Charte*.

Recommandation 24 : Les consultations et les discussions devraient se poursuivre, par l'entremise d'un groupe de travail dirigé par le gouvernement fédéral, mais comprenant les autres ordres de gouvernement, les services de police et le Service

de protection parlementaire, afin d'examiner en priorité si des modifications devraient être apportées au partage des responsabilités en matière de maintien de l'ordre et de sécurité dans la région de la capitale nationale. La discussion du groupe de travail devrait être éclairée, en partie, par le contenu du présent rapport.

Recommandation 25 : Lorsque le gouvernement fédéral propose de déclarer un état d'urgence et de prendre des mesures d'application de la loi, si les circonstances le permettent, il devrait obtenir, dans le cadre d'une consultation directe ou par un intermédiaire compétent comme la commissaire de la GRC, les points de vue des organismes d'application de la loi susceptibles d'être principalement touchés par les décisions proposées.

Cette consultation devrait porter explicitement sur les mesures d'application de la loi nécessaires, le cas échéant, pour faire face à la situation d'urgence, et sur la question de savoir si les organismes consultés ont des préoccupations à propos des conséquences de la déclaration d'un état d'urgence.

Recommandation 26 : Si les circonstances le permettent, les points de vue des organismes d'application de la loi touchés devraient être résumés par écrit et mis à la disposition des décideurs.

Recommandation 27 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer, en priorité, et en consultation avec des spécialistes en la matière, des lignes directrices accessibles au public qui exposent dans un langage clair et accessible :

- a. premièrement :
 - i. les principes fondamentaux qui s'appliquent pour limiter l'information qui peut être demandée à la police;
 - ii. les « lignes » qui distinguent, avec des exemples basés sur des scénarios, ce qui est et n'est pas autorisé;

- iii. la mesure dans laquelle des distinctions devraient être établies entre les circonstances dans lesquelles il est acceptable pour des élus (et le personnel exonéré qui les soutient) ou pour des responsables publics de demander des renseignements à la police;
- b. deuxièmement :
 - i. s'il existe des circonstances dans lesquelles la police, lorsqu'elle fait face à des événements majeurs, devrait fournir de son propre chef des renseignements aux élus et/ou aux hauts fonctionnaires du gouvernement;
 - ii. dans l'affirmative, les types de renseignements qui devraient être fournis.

2. La collecte et la coordination du renseignement à l'échelle fédérale

Recommandation 28 : Tout en gardant à l'esprit les préoccupations liées à la protection de la vie privée et au caractère intrusif de l'État, le gouvernement fédéral devrait examiner la pertinence de conférer à un ministère ou à un organisme gouvernemental le pouvoir et la responsabilité de surveiller l'information contenue dans les médias sociaux et d'en faire rapport à des fins appropriées et sous réserve de garanties adéquates.

Recommandation 29 : Le gouvernement fédéral devrait entreprendre un examen pour s'assurer que les organismes fédéraux responsables de la collecte ou de l'analyse du renseignement de sécurité sont parfaitement coordonnés entre eux. Les objectifs généraux sont de réduire au minimum les redondances et de promouvoir l'intégration et la communication efficace et opportune à l'échelle fédérale et entre les parties concernées des autres ordres de gouvernement.

3. Les corridors commerciaux et les infrastructures critiques

Recommandation 30 : Le gouvernement fédéral devrait entamer des discussions avec les gouvernements des provinces et des territoires, en consultation avec les gouvernements autochtones et les municipalités touchées, afin de répertorier rapidement les infrastructures et les corridors de transport commercial essentiels et d'établir des protocoles pour les protéger et réagir aux interférences dont ils pourraient être la cible.

4. La Loi sur les mesures d'urgence

Recommandation 31 : L'incorporation par renvoi dans la *Loi sur les mesures d'urgence* de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » de la *Loi sur le SCRS* devrait être retirée.

Recommandation 32 : Il devrait y avoir un examen approfondi de la partie II de la Loi traitant des états d'urgence en vue :

- a. de s'assurer que la définition d'un état d'urgence soit modernisée afin de saisir les situations susceptibles de poser légitimement un risque grave pour l'ordre public, aujourd'hui et dans un avenir prévisible;
- b. de fournir au gouvernement les outils nécessaires pour faire face à ces situations;
- c. de s'assurer que le seuil demeure élevé, que l'invocation de la Loi demeure exceptionnelle et que toutes les garanties appropriées sont mises en place pour maintenir le contrôle ultime et efficace du Parlement sur les mesures prises par le gouvernement en réaction à un état d'urgence.

Recommandation 33 : L'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié pour inclure l'obligation de consulter les territoires.

Recommandation 34 : Le gouvernement fédéral devrait engager des discussions avec les communautés autochtones afin d'établir les paramètres appropriés pour les consultations concernant l'éventuel recours à la Loi.

Recommandation 35 : Si l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* se révèle nécessaire et dans la mesure où les circonstances le permettent, le gouvernement fédéral devrait coopérer avec les provinces pour s'assurer que les mesures qu'il adopte pour faire face à l'urgence sont conformes aux exigences du paragraphe 19(3) de la Loi afin d'atténuer toute atteinte à la compétence provinciale.

Recommandation 36 : Bien qu'il ne soit pas déterminant, le point de vue des gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones selon lequel de telles mesures ne sont pas nécessaires sur leur territoire devrait être pris en compte dans l'élaboration des mesures et la détermination des endroits auxquels elles sont applicables.

Recommandation 37 : L'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié pour exiger que l'enquête soit convoquée conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Recommandation 38 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée afin de donner plus d'orientation à la commission d'enquête établie par suite de la déclaration d'un état d'urgence et, au minimum, lui ordonner d'examiner et d'évaluer le fondement de la déclaration et des mesures adoptées en conséquence.

Recommandation 39 : Le futur commissaire d'une commission d'enquête établie en vertu de la Loi devrait être consulté sur la teneur du mandat de l'enquête.

Recommandation 40 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée afin d'exiger que lors de l'établissement d'une commission d'enquête sur la déclaration

d'un état d'urgence, le gouvernement remet à celle-ci un énoncé complet des fondements factuels et juridiques de la déclaration et des mesures adoptées, y compris le point de vue du ministre de la Justice du Canada quant à savoir si la décision de proclamer un état d'urgence était conforme aux objectifs et aux dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* et si les mesures prises en vertu de la Loi étaient nécessaires et conformes à la *Charte*.

Recommandation 41 : Des modifications devraient être apportées à la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'imposer au gouvernement l'obligation de créer et de conserver un registre écrit complet du processus menant à la décision de déclarer un état d'urgence. Cette obligation devrait s'appliquer à la fois aux représentants élus (et leur personnel exonéré) et aux fonctionnaires.

Recommandation 42 : Le gouvernement devrait commencer le travail de collecte et d'organisation de ses documents et renseignements dès que la décision de déclarer un état d'urgence est prise. Ces documents devraient être produits à la Commission dès le début de son travail ou dès que possible par la suite.

Recommandation 43 : Un gouvernement qui a déclaré un état d'urgence devrait être tenu de produire à la commission d'enquête qui en résulte toutes les contributions au Cabinet et aux ministres sur la question. « Contributions au Cabinet » s'entend de l'ensemble des renseignements, des avis et des recommandations fournis au Cabinet, aux comités du Cabinet ou à chaque ministre.

Recommandation 44 : Le gouvernement devrait être tenu de fournir à une commission d'enquête tous ses documents et fonds de renseignements non caviardés pour absence de pertinence, ou en raison de la confidentialité liée à la sécurité nationale et d'autres privilèges d'intérêt public similaires.

Recommandation 45 : Si une future commission d'enquête crée un groupe de travail chargé d'examiner les contestations de revendication du privilège lié à la sécurité

nationale et de privilèges connexes, le gouvernement devrait participer activement à ce groupe de travail en vue de résoudre rapidement les problèmes.

Recommandation 46 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour permettre au commissaire chargé de l'enquête de nommer une personne qui aura compétence pour résoudre toute revendication de privilège qui relèverait normalement de la compétence d'un juge de cour supérieure, conformément aux procédures accélérées adoptées par l'arbitre.

Recommandation 47 : Lorsqu'on peut raisonnablement prévoir que le gouvernement fera des revendications en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, une demande devrait être soumise au juge en chef de la Cour fédérale pour qu'il nomme un juge chargé de trancher toute contestation de ces revendications de façon accélérée.

Recommandation 48 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour conférer à la commission le pouvoir d'ordonner à une personne de produire toute information, tout document ou tout élément en son pouvoir ou sous son contrôle.

Recommandation 49 : Sous réserve de toute contrainte constitutionnelle, la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée de manière à préciser qu'un parlementaire fédéral ne peut invoquer le privilège parlementaire pour refuser de témoigner devant une commission d'enquête sur un état d'urgence.

Recommandation 50 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée de telle sorte que :

- a. le délai de 360 jours dans lequel une commission d'enquête doit terminer ses travaux commence à courir le jour de la prise du décret établissant la commission;

- b. le commissaire qui dirige une enquête sur un état d'urgence puisse prolonger d'au plus six mois le délai de production du rapport de la commission.

Recommandation 51 : L'article 62 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié de manière à :

- a. préciser que le mandat du comité d'examen parlementaire est de surveiller la façon dont le gouvernement exerce ses attributions et remplit ses fonctions pendant qu'une déclaration de situation de crise est en vigueur;
- b. prévoir que le Comité d'examen parlementaire doit être formé dès que possible, et au plus tard sept jours après la proclamation de situation de crise.

Recommandation 52 : Le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* devrait être modifié pour ajouter : (1) une commission d'enquête établie en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence*; (2) le gouverneur en conseil, lorsqu'il émet une proclamation en vertu du paragraphe 17(1) de la Loi parmi les questions pour lesquelles la Cour d'appel fédérale a compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire.

5. Les autres domaines d'étude à approfondir

Recommandation 53 : Tous les ordres de gouvernement devraient poursuivre l'étude de l'impact des médias sociaux sur la société canadienne, y compris la mésinformation et la désinformation, en mettant l'accent sur la préservation de la liberté d'expression et des avantages des nouvelles technologies, tout en s'attaquant aux graves problèmes que la mésinformation, la désinformation et d'autres préjudices en ligne posent aux personnes et à la société canadienne. Les gouvernements

devraient coordonner leurs travaux dans ce domaine pour s'assurer de pouvoir régler toute question de compétence.

Recommandation 54 : Le gouvernement fédéral devrait poursuivre son étude sur les cryptomonnaies. Cette étude devrait être guidée par les constatations de la présente Commission. Les fonctionnaires fédéraux devraient chercher à collaborer avec leurs homologues d'autres ordres de gouvernement afin de bénéficier des études disponibles dans ce domaine et de s'assurer de pouvoir régler toute question de compétence.

6. Suivi et reddition de comptes

Recommandation 55 : Dans les douze mois suivant le dépôt du rapport de la commission, le gouvernement devrait offrir une réponse publique indiquant les recommandations qu'il accepte et celles qu'il rejette. Il devrait fournir un calendrier détaillé de mise en œuvre des recommandations qu'il accepte et une explication détaillée de son refus de mettre en œuvre les recommandations qu'il rejette.

Recommandation 56 : La réponse du gouvernement devrait être renvoyée à un comité de mise en œuvre, dont le mandat et la composition devraient être déterminés par le Parlement.

Acronymes, sigles et abréviations



Acronymes, sigles et abréviations

Abréviation	Titre complet
ABC	Association des banquiers canadiens
ACCF	Association canadienne des coopératives financières
ACCP	Association canadienne des chefs de police
ACLCLC	Association canadienne des libertés civiles
AMC	Affaires mondiales Canada
APMA	Automotive Parts Manufacturers' Association
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ASI	Advanced Symbolics inc.
BCP	Bureau du Conseil privé
Cadre national	Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements
CCN	Commission de la capitale nationale
CCOP	Commission civile de l'Ontario sur la police
CCRCN	Centre de commandement de la région de la capitale nationale
Cellule (la)	Cellule de planification intégrée
CIC	Commandant(e) des interventions critiques
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
CN	Canadien National
COU	Centre des opérations d'urgence (Ottawa)
CPM	Cabinet du premier ministre
CSMCO	Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle



Acronymes, sigles et abréviations

CSNR	Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement
CSPO	Commission de services policiers d'Ottawa
CSPT	Commission des services policiers de Toronto
CSPW	Commission des services policiers de Windsor
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
CSU	Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences
<i>DMEU</i>	<i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>
ELP	Équipe de liaison policière (SPO)*
ELP	Équipe de liaison provinciale (PPO)*
ERCCI	Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (GRC)
EVC	Extrémisme violent à caractère idéologique
FAC	Forces armées canadiennes
FPT	Fédéral – provincial – territorial
GCG	Gestion des cas graves
GCGC	Groupe consultatif de gestion des conflits
GGCU	Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence
GII	Groupe d'intervention en cas d'incident
GMR	Groupe mixte du renseignement
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRI	Groupe de renseignement intégré
GRP	Groupe du renseignement pour la protection (GRC)
JCCF	Justice Centre for Constitutional Freedoms

<i>LMG</i>	<i>Loi sur les mesures de guerre</i>
<i>Loi sur le SCRS</i>	<i>Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité</i>
<i>LPCGSU</i>	<i>Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence</i>
<i>LRPCFAT</i>	<i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>
<i>LSP</i>	<i>Loi sur les services policiers</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
PDE	Points d'entrée
PIB	Produit intérieur brut
PPO	Police provinciale de l'Ontario
RBC	Banque Royale du Canada
RCN	Région de la capitale nationale
<i>RMU</i>	<i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>
SCI	Système de commandement des interventions
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SJAM	Promenade Sir-John-A.-Macdonald
SMA Ops SN	Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale
Société Freedom	Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation
SPAC	Services publics et de l'Approvisionnement du Canada (ministère des)
SPO	Service de police d'Ottawa
SPP	Service de protection parlementaire
SPT	Service de police de Toronto



Acronymes, sigles et abréviations

SPVG	Service de police de la Ville de Gatineau
SPW	Service de police de Windsor**
SPW	Service de police de Winnipeg**
SQ	Sûreté du Québec
SRM	Services des règlements municipaux (Ottawa)
TBOF	Taking Back Our Freedoms
TD	Banque Toronto-Dominion
UMO	Unité de maintien de l'ordre
ZAC	Zone d'amélioration commerciale

* ELP peut référer soit à l'Équipe de liaison policière (SPO), soit à l'Équipe de liaison provinciale (PPO), selon le contexte.

** SPW peut référer soit au Service de police de Windsor, soit au Service de police de Winnipeg, selon le contexte.

Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022



Volume 2 : Analyse (partie 1)

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 2 : Analyse (partie 1)

Février 2023



Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022.

Volume 2 : Analyse (partie 1).

© 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 2: Analysis (Part 1).

Vol. 2 - CP32-167/2-2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46700-9

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



Table des matières

Chapitre 1 : Introduction	15
1. Le Convoi de la liberté et l'état d'urgence de 2022	15
2. La Commission	19
3. Le rapport	23
Chapitre 2 : Les situations d'urgence et le droit	28
1. Introduction	28
2. La compétence constitutionnelle dans les situations de crise nationale	31
3. La <i>Loi sur les mesures de guerre</i>	33
4. De la <i>Loi sur les mesures de guerre</i> à la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	35
5. Un aperçu de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	37
5.1 Les quatre catégories de situation de crise nationale	37
5.2 L'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	39
5.3 Les pouvoirs pendant une urgence	40
5.4 La surveillance des déclarations d'urgence	41
6. Les lois non fédérales sur les mesures d'urgence	43
Chapitre 3 : Les manifestations, les libertés fondamentales et la <i>Charte</i>	48
1. Introduction	48
2. La liberté d'expression	49
2.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression	49
2.2 La signification et la portée de la liberté d'expression	51
3. La liberté de réunion	53
3.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté de réunion	53
3.2 La signification et la portée de la liberté de réunion	55
4. La liberté d'association	57



Table des matières (suite)

5.	Les limites des libertés fondamentales	58
6.	Les libertés fondamentales et la collecte de fonds	60
Chapitre 4 : Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques		63
1.	Introduction	63
2.	Les pouvoirs de la police	64
2.1	Le droit pénal	65
2.2	Le droit réglementaire	68
2.3	Les pouvoirs en matière de gestion des urgences	69
2.4	Les mesures législatives spéciales	69
3.	Les autres instruments juridiques	70
3.1	L'aide militaire	70
3.2	Les injonctions civiles	72
3.3	Les pouvoirs privés	72
4.	Le maintien de l'ordre pendant les manifestations publiques et l'exercice du pouvoir discrétionnaire	74
4.1	Les relations entre la police et le gouvernement	75
4.2	Les réponses de la police aux troubles de l'ordre public	76
Chapitre 5 : Les origines du mouvement du Convoi de la liberté		80
1.	Les clivages sociaux, le populisme et le Convoi de la liberté	80
2.	Les médias sociaux, les mouvements sociaux et la problématique de la désinformation et de la mésinformation	84
3.	Les convois précédents : 2018-2019	87
4.	La pandémie de la COVID-19, les mesures de santé publique et les manifestations	90
5.	Les manifestations et l'élection fédérale de 2021	97



Table des matières (suite)

6.	James Bauder et « l'opération Bearhug »	101
7.	Les mesures frontalières et les camionneurs	106
Chapitre 6 : L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa		110
1.	Introduction	110
2.	Les principaux organisateurs des manifestations	111
3.	La planification et la logistique	116
4.	Les motivations et les attentes	118
Chapitre 7 : Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du Convoi de la liberté		125
1.	Introduction	125
2.	La structure du SPO et les rôles des principaux acteurs du SPO	126
2.1	Les sections et les unités du SPO et l'équipe de commandement	126
2.2	Le Système de commandement des interventions	129
3.	Les sources de renseignements avant l'arrivée du convoi	132
3.1	Le projet Hendon	133
3.2	Les autres sources d'information	137
4.	L'évaluation des renseignements recueillis avant l'arrivée du convoi	140
4.1	Le Groupe mixte du renseignement	140
4.2	L'évaluation des renseignements par le SPO	140
4.3	Les préoccupations internes concernant l'évaluation des renseignements	145
5.	L'utilisation du renseignement par le commandement opérationnel	146
5.1	La diffusion des premiers renseignements et les réactions à ceux-ci	147



Table des matières (suite)

5.2	L'incapacité de transposer les renseignements dans le plan opérationnel	151
6.	La diffusion des renseignements et la supervision stratégique du commandement stratégique	154
6.1	Les obstacles à la diffusion des renseignements	154
6.2	La supervision stratégique	157
7.	L'incidence des conseils juridiques sur la planification	159
8.	La préparation des partenaires du SPO	161
9.	La communication du plan du SPO à ses partenaires	163
	Chapitre 8 : La préparation d'Ottawa à l'arrivée du convoi	166
1.	Introduction	166
2.	La géographie de la région de la capitale nationale	166
2.1	La géographie physique d'Ottawa	166
2.2	La géographie juridique d'Ottawa	168
3.	Ottawa, le Service de police d'Ottawa et la Commission de services policiers d'Ottawa	171
4.	Le cadre d'intervention en cas d'urgence de la Ville d'Ottawa	174
4.1	Le cadre d'intervention d'urgence d'Ottawa	174
4.2	Le Système de gestion des incidents	176
5.	Les préparations par Ottawa à l'arrivée du convoi	178
5.1	L'échange de renseignements, la coordination avec la police et les mesures d'urgence	178
5.2	Les interventions municipales	182
5.3	Les efforts d'Ottawa pour se préparer en collaboration avec les résidents et les entreprises	186
6.	L'information fournie à la Commission de services policiers d'Ottawa	188



Table des matières (suite)

Chapitre 9 : Les manifestations d'Ottawa	193
1. Introduction	193
2. L'arrivée des manifestants et la première fin de semaine : du 28 au 30 janvier 2022	193
2.1 La préparation des manifestants à l'arrivée du convoi	194
2.2 L'organisation de la réponse d'Ottawa	195
2.3 L'arrivée du convoi	195
2.4 La réponse du Service de police d'Ottawa	202
2.5 L'application des règlements de la Ville	204
2.6 Les manifestants lors de la première fin de semaine	206
2.7 La première fin de semaine se termine, et certains manifestants demeurent	208
2.8 Les difficultés de dotation pour une opération prolongée	209
3. L'expérience des habitants d'Ottawa	211
3.1 Le bruit	211
3.2 Les gaz d'échappement	212
3.3 La circulation et les services municipaux	213
3.4 La sécurité publique, les menaces et la violence	213
3.5 Les symboles de haine et d'intolérance	215
3.6 La peur et l'anxiété	216
3.7 Les conséquences sur les entreprises et l'économie locale	217
4. Les manifestants après la première semaine	218
4.1 Les manifestants sur le terrain	218
4.2 Les hôtels et les centres de commandement	219
4.3 Les conseillers professionnels du Convoi de la liberté	220
4.4 La conférence de presse du 3 février	222



Table des matières (suite)

5.	La réponse policière pendant la première semaine des manifestations	223
5.1	L'absence d'un plan pour répondre au « changement de paradigme »	224
5.2	L'effondrement du commandement et du contrôle au SPO	227
5.3	Le rôle des équipes de liaison policière	228
5.4	« Il n'y a peut-être pas de solution policière »	231
5.5	Les demandes d'aide à d'autres services de police	233
5.6	Les difficultés d'intégration des ressources de la PPO	235
5.7	L'implication du chef Sloly dans la planification et les opérations	236
5.8	Le raid du chemin Coventry	240
6.	Les habitants de la ville commencent à se défendre	242
7.	La réponse de la municipalité	244
7.1	La recherche d'options	244
7.2	La déclaration d'urgence municipale	244
7.3	Le conseil municipal d'Ottawa se réunit pour discuter de mesures supplémentaires	246
7.4	L'injonction d'Ottawa	249
8.	L'absence de l'Ontario	251
8.1	Les appels tripartites avec le personnel	253
8.2	La table tripartite ministérielle	254
9.	Le Service de police d'Ottawa demande 1 800 agents	256
10.	L'intersection de Rideau et Sussex	259
10.1	Les manifestants tendent la main à la Ville	260
10.2	Les manifestants et la Ville se rencontrent	262



Table des matières (suite)

10.3	La première tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex	262
10.4	Le plan d'exécution du SPO pour dégager l'intersection	263
10.5	La deuxième tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex	264
11.	La cellule de planification intégrée	265
11.1	La création de la cellule de planification intégrée	266
11.2	Le point de vue initial du chef Sloyly sur la cellule	267
11.3	Le plan du 9 février	269
11.4	La réunion de la cellule du 9 février	270
11.5	Windsor est priorisée par la PPO et la GRC	272
11.6	L'intégration et le dysfonctionnement du commandement le 10 février	272
12.	La tentative du SPO de « réinitialiser »	274
12.1	La rectification du tir par le surintendant intérimaire Bernier	274
12.2	La poursuite des efforts d'intégration	276
12.3	L'élaboration et l'approbation du plan du 13 février	278
13.	La résistance continue des résidents	280
14.	La « percée » avec les manifestants	281
14.1	L'arrivée de Dean French	281
14.2	Une stratégie de sortie potentielle pour les manifestants	282
14.3	L'échange de lettres	283
14.4	La coordination avec la police	284
14.5	La publication de l'entente et les efforts pour la mettre en œuvre	285
15.	Les défis de la mise en œuvre du plan du 13 février du SPO	288



Table des matières (suite)

16.	Navigator Itée et Advanced Symbolics inc.	290
17.	La gouvernance de la police pendant les manifestations	291
17.1	La résistance aux réunions de la CSPO	291
17.2	Les demandes de plans opérationnels	291
17.3	La supervision par le ministère du Solliciteur général	293
Chapitre 10 : Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador		297
1.	Introduction	297
2.	Windsor, le pont Ambassador et le point d'entrée	298
3.	Le Service de police de Windsor	299
4.	Le cadre d'intervention d'urgence de la Ville de Windsor et la Commission des services policiers de Windsor	301
5.	Les renseignements dont le SPW et la PPO disposaient avant l'arrivée	302
6.	Les préparatifs et les premières manifestations (du 3 au 6 février)	304
7.	Les manifestants durcissent leur position (du 7 au 10 février)	307
7.1	Le 7 février	307
7.2	Le 8 février	310
7.3	Le 9 février	312
7.4	Le 10 février	315
8.	La déclaration provinciale d'une situation d'urgence, l'injonction et le plan d'application de la loi (11 février)	318
9.	L'évacuation des manifestants du pont Ambassador (du 12 au 14 février)	323
9.1	Le 12 février	323
9.2	Le 13 février	325
9.3	Le 14 février	326



Table des matières (suite)

10.	Les conséquences des manifestations	328
10.1	Les besoins continus en matière de maintien de l'ordre	328
10.2	La réduction progressive de l'intervention	329
10.3	Les conséquences économiques	329
10.4	L'impact sur les résidents	330
10.5	Les répercussions sur la ville et les menaces contre les responsables publics	331
Chapitre 11 : Les manifestations aux autres points d'entrée		333
1.	Introduction	333
2.	Les points d'entrée au Canada	334
3.	Les manifestations dans le Sud de l'Ontario	336
4.	Coutts (Alberta)	340
4.1	La période précédant la manifestation et la première fin de semaine	340
4.2	Les premières mesures d'application de la loi et l'établissement du blocage de Milk River	342
4.3	L'évolution des manifestations	344
4.4	Les échanges entre politiciens et manifestants	347
4.5	Les efforts pour obtenir des dépanneuses	348
4.6	Les préoccupations pour la sécurité, la reprise des mesures d'application de la loi et la fin des blocages	351
4.7	L'effet du blocage et ses suites	354
5.	Emerson (Manitoba)	356
6.	Pacific Highway (Colombie-Britannique)	358
7.	Les autres points d'entrée	360



Table des matières (suite)

Chapitre 12 : Les autres manifestations	363
1. Introduction	363
2. Colombie-Britannique	364
3. Alberta	365
4. Saskatchewan	369
5. Winnipeg	371
6. Toronto	373
7. Québec	377
8. Nouveau-Brunswick	379
9. Nouvelle-Écosse	381
10. Manifestations dans d'autres pays	384
Chapitre 13 : Le financement des manifestations	387
1. Introduction	387
2. Les collectes de fonds à l'ère numérique	388
3. Les premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »	391
4. Adopt-A-Trucker	396
5. La campagne du Convoi de la liberté passe à GiveSendGo	398
5.1 Les préoccupations persistantes de GoFundMe et la suspension de la collecte de fonds	399
5.2 La création de la société Freedom et la collecte de fonds parallèle sur GiveSendGo	403
5.3 Le retrait de la campagne sur GoFundMe et le passage à GiveSendGo	407
5.4 La Banque TD bloque les fonds	409
6. Les cryptomonnaies	411



Table des matières (suite)

7.	Les obstacles continus pour accéder à l'argent : les banques, les services de traitement des paiements et les tribunaux	413
8.	D'où venait l'argent?	421
9.	Où sont passés les fonds?	424
9.1	Les dons aux premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »	425
9.2	Les dons à la collecte de fonds « Convoi de la liberté 2022 » sur GiveSendGo	427
9.3	La campagne Adopt-A-Trucker	429
9.4	Les cryptomonnaies	430
	Acronymes, sigles et abréviations	436



Introduction

1. Le Convoi de la liberté et l'état d'urgence de 2022

La *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale a été promulguée en 1988, mais n'a pas été invoquée en plus de 30 ans. À bien des égards, ce non-usage est un signe de succès. Lorsque surviennent des urgences, ce qui est inévitable, les gouvernements doivent pouvoir réagir avec rapidité et efficacité. Heureusement, les urgences ne nécessitent pas toutes une loi comme la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui confère au Cabinet fédéral des pouvoirs que nous ne jugerions pas appropriés en temps normal. Le régime juridique ordinaire du Canada peut être et est effectivement à la hauteur de la tâche face aux urgences.

La période au cours de laquelle le Canada a réussi à ne pas utiliser la *Loi sur les mesures d'urgence* a pris fin en février 2022 lorsque, pour la première fois, le gouvernement fédéral a proclamé un état d'urgence. Il l'a fait en réaction à une série de manifestations qui ont eu lieu dans l'ensemble du pays après plus de deux longues années de mesures sanitaires prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le « Convoi de la liberté », groupe peu structuré, mais dont l'impact a été considérable, était au cœur de ces manifestations. Il a traversé le pays à destination d'Ottawa (Ontario) et s'y est enraciné pendant trois semaines, en exigeant une modification radicale des politiques de santé publique du gouvernement et, vraisemblablement, bien plus encore.

Le Convoi de la liberté a inspiré d'autres manifestations. En janvier et février 2022, le Canada faisait face non seulement à une manifestation comme il n'en avait jamais vu à Ottawa, mais à toute une série d'autres actions, y compris le blocage de

postes frontaliers et des manifestations prolongées dans de nombreuses capitales provinciales.

Les causes de ces manifestations ne sont pas faciles à décrire. Les motivations des gens sont complexes et celles de groupes le sont encore plus. Toutefois, il ne fait guère de doute que la pandémie de COVID-19 et les réponses des différents ordres de gouvernement ont joué un rôle important dans l'émergence du mouvement du Convoi de la liberté.

La COVID-19 a eu un impact profond dans le monde entier et le Canada n'a pas fait exception. Elle a tué des dizaines de milliers de personnes au Canada et des millions à travers le monde. C'était une crise de santé publique comme nous n'en avons pas vu depuis un siècle. D'innombrables vies ont été touchées par ses répercussions. Tous les ordres de gouvernement au Canada ont pris des mesures pour atténuer les effets de la COVID-19. Comme la maladie elle-même, ces mesures gouvernementales ont aussi touché la vie d'innombrables Canadiens. Des entreprises ont été forcées de fermer, des gens ont dû rester chez eux, et des voyageurs ont été contraints de se mettre en quarantaine et de s'isoler. En plus des milliers de décès, les Canadiens ont subi la perte de milliers d'emplois, d'entreprises et d'économies, sans parler de l'isolement social que ces mesures ont provoqué. Ces mesures n'ont pas toutes eu le même impact sur les Canadiens. Certains ont pu traverser la pandémie avec une relative facilité. D'autres ont vu leur vie bouleversée.

Certains Canadiens ont accueilli favorablement les mesures de santé publique imposées par les gouvernements, même si c'était peut-être à contrecœur. D'autres estimaient que les gouvernements étaient loin d'en faire assez pour protéger des vies. D'autres encore pensaient que les gouvernements étaient allés bien trop loin et avaient dépassé les bornes. Rien dans ce rapport ne résoudra ces désaccords. Tout ce que je peux faire, c'est constater qu'à tort ou à raison, des milliers de personnes ont vu la pandémie de COVID-19 comme une période d'excès gouvernementaux non nécessaires, injustes et nuisibles.

Le Canada est une démocratie libérale ouverte et, à ce titre, il est normal que des membres de la société expriment leurs griefs dans le cadre de manifestations publiques. Il n'est pas surprenant que de telles manifestations aient eu lieu en opposition aux mesures de santé publique. De fait, le Canada a connu des manifestations contre les mesures liées à la COVID-19 pratiquement aussi longtemps que ces mesures ont existé. En ce qui concerne le Convoi de la liberté, les règles relatives aux déplacements transfrontaliers étaient la cause immédiate des manifestations. Les camionneurs commerciaux qui, tout au long de la pandémie, ont accompli un travail essentiel dans des circonstances réellement difficiles, avaient pu franchir la frontière canado-américaine avec assez de facilité comparativement à d'autres voyageurs. Cependant, à partir du début de 2022, les règles canadiennes et américaines les ont obligés à être vaccinés contre la COVID-19 pour traverser la frontière. Pour la plupart d'entre eux, il s'agissait d'une exigence sans conséquence, puisqu'ils l'étaient déjà. Cependant, ces nouvelles règles ont menacé le gagne-pain d'une minorité de camionneurs qui avaient choisi de ne pas se faire vacciner.

Grâce aux médias sociaux et à leurs réseaux de contacts, plusieurs personnes du secteur du camionnage et d'autres personnes ralliées à leur cause ont organisé et mobilisé une série de convois de camions à destination d'Ottawa pour protester contre ces règles. Les résultats ont dépassé toutes les attentes des organisateurs. Des centaines de camions ont traversé le pays en direction d'Ottawa et ont été rejoints par des centaines d'autres pour former des convois longs de plusieurs kilomètres. Des milliers de sympathisants se sont postés en bordure de route pour les encourager et ont donné des millions de dollars pour les soutenir dans leurs efforts. À leur arrivée à Ottawa, les manifestants ont carrément paralysé le centre-ville. Les rues étaient encombrées de camions, les parcs se sont transformés en campements et les trottoirs étaient remplis de manifestants. Pour certains, c'était une célébration de la liberté. Pour d'autres, c'était un état de siège. Pour tous, c'était un événement comme le Canada n'en avait jamais connu.

Contrairement aux attentes des autorités locales, les manifestants ne sont pas partis après la première fin de semaine de manifestations, mais se sont enracinés et ont affirmé qu'ils resteraient tant que toutes les obligations liées à la COVID-19 ne seraient pas levées. Ils sont restés trois semaines, jusqu'à ce que l'une des plus grandes opérations de maintien de l'ordre de l'histoire de la police canadienne les oblige à partir.

À l'extérieur d'Ottawa, des manifestations ont pris racine dans de nombreux endroits. À Windsor (Ontario), des manifestants ont bloqué le pont Ambassador, poste frontalier par où transitent le plus d'échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et élément d'infrastructure vital pour l'économie locale, régionale et nationale. À Coutts (Alberta), la police a utilisé des agents d'infiltration et des écoutes électroniques pour enquêter sur des manifestants plus radicaux. Elle a finalement découvert une cache d'armes et inculpé quatre manifestants de complot en vue de commettre le meurtre de policiers. Dans des dizaines d'autres collectivités à travers le pays, des manifestations, grandes et petites, ont eu lieu, inspirées en partie par les activités du Convoi de la liberté.

Au 14 février, on observait déjà certains signes d'amélioration. Les manifestations de Windsor et de Coutts avaient été dispersées ou étaient sur le point de l'être. Le Service de police d'Ottawa (SPO) coordonnait ses efforts avec ceux de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en vue d'élaborer un plan pour mettre fin aux manifestations. En même temps, des incertitudes importantes demeuraient et les hauts dirigeants du gouvernement fédéral se livraient à d'intenses délibérations sur les mesures à prendre pour mettre fin aux manifestations, sécuriser les frontières et protéger l'intérêt national. Les outils juridiques existants étaient jugés insuffisants et on estimait que les administrations provinciales et municipales ne disposaient pas des plans ou des pouvoirs nécessaires pour contrer les menaces perçues contre la nation. Le Cabinet a conclu qu'il ne restait qu'une seule option, soit l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Cette décision était controversée. Beaucoup de Canadiens appuyaient les manifestations et croyaient que la véritable réponse était la fin des mesures sanitaires et des excès gouvernementaux. D'autres estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* ou que les pouvoirs utilisés par le gouvernement étaient inappropriés et draconiens. D'autres encore ont fait l'éloge du gouvernement pour son intervention ou l'ont condamné pour ne pas avoir agi plus tôt.

Les manifestations ont pris fin quelques jours après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. De nombreux manifestants ont quitté Ottawa de leur propre chef, soit par choix, soit en raison de l'effet de mesures telles que le gel de comptes bancaires en vertu des pouvoirs d'urgence du gouvernement. D'autres sont restés et ont été forcés de partir par les policiers. Beaucoup ont été inculpés d'actes criminels. Les manifestations dans d'autres régions du Canada ont également cessé. D'autres manifestations que les hauts responsables du gouvernement craignaient de voir éclater ailleurs dans le pays n'ont pas eu lieu ou n'ont pas été aussi perturbatrices que les manifestations d'Ottawa. Un peu plus d'une semaine après la déclaration de l'état d'urgence, le gouvernement en a annoncé la fin.

2. La Commission

La *Loi sur les mesures d'urgence* confère des pouvoirs extraordinaires au gouvernement fédéral. En contrepartie, elle comporte une série de mécanismes de reddition de comptes qui visent à prévenir les abus et à soumettre l'intervention de l'État à une surveillance et à un examen. L'un des mécanismes les plus importants est l'obligation faite au gouvernement, lorsque la Loi est invoquée, de tenir une enquête à la fin de l'urgence.

Les commissions d'enquête sont des organes indépendants nommés par le gouvernement avec pour mission d'enquêter sur une question d'importance publique. Elles sont dirigées par un ou plusieurs commissaires qui ont la responsabilité générale des travaux de la Commission et le devoir ultime de faire rapport sur l'objet

de l'enquête. Les commissions remplissent deux fonctions importantes : elles tirent des conclusions de fait et elles formulent des recommandations.

Le rôle d'établissement des faits des commissions sert un objectif social important. Comme le juge de la Cour Suprême Peter Cory l'a écrit : « [e]lles sont souvent formées pour découvrir la “vérité”, en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population¹ ». La découverte de la vérité est un objectif important. Lorsque des événements imprévus, perturbateurs ou autrement marquants se produisent et ont une incidence sur la vie des Canadiens, le public a le droit de savoir ce qui s'est produit et pourquoi. Les enquêtes sont également tournées vers l'avenir. Elles visent non seulement à comprendre ce qui s'est passé, mais aussi à tirer des leçons de ces expériences et à formuler des recommandations.

Le 25 avril 2022, la gouverneure en conseil a pris le décret 2022-0392 me nommant commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes* pour mener une enquête sur l'état d'urgence de 2022.

Dans les remarques préliminaires que j'ai faites au début des audiences publiques, j'ai dit que j'avais reçu deux mandats. Le premier se trouvait dans la *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même. Lorsque le Parlement a adopté cette loi en 1988, il a choisi de rendre une enquête obligatoire et a prévu qu'elle devait examiner « les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Ce mandat du Parlement est un mandat de reddition de comptes envers le public. Le public a le droit de savoir pourquoi le gouvernement a proclamé une urgence et si les mesures qu'il a prises étaient appropriées.

Mon deuxième mandat figure dans le décret de ma nomination. En plus d'examiner les circonstances qui ont mené à la proclamation d'un état d'urgence, le décret me charge aussi d'examiner l'évolution, les objectifs, les dirigeants et l'organisation

¹ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 62.

du mouvement des convois et des manifestations aux frontières, ainsi que leurs participants; les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement; les effets, le rôle et les sources de désinformation et de mésinformation, notamment l'utilisation de médias sociaux; les effets des blocages, notamment leurs effets économiques; et les interventions de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence.

Il y a toutefois une réserve importante à ce mandat du Cabinet. La Commission est chargée d'examiner ces questions « dans la mesure où cela concerne les circonstances de la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises pour y faire face ». Autrement dit, bien que ces sujets soient importants et dignes d'attention, c'est le mandat que le Parlement m'a confié qui a guidé les travaux de la Commission.

La conduite de cette enquête a présenté plusieurs défis. De loin, le plus grand auquel j'ai été confronté était le temps. La *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même fixe le délai dans lequel la Commission d'enquête doit déposer son rapport au Parlement, soit 360 jours à partir de la date à laquelle l'urgence prend fin. Comme le gouvernement avait deux mois pour choisir un commissaire chargé de mener l'enquête, en réalité, je n'avais que 300 jours pour préparer ce rapport. Pour mettre ce chiffre en contexte, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées a eu environ trois ans pour publier son rapport. L'enquête sur l'affaire Air India a eu un peu plus de quatre ans. De plus, contrairement à toutes les autres commissions d'enquête de l'histoire du Canada, il m'était impossible de demander une prolongation de mon délai pour déposer ce rapport.

Par conséquent, la Commission a dû travailler à un rythme accéléré. Les audiences publiques elles-mêmes ont été une période particulièrement éreintante. En 31 jours d'audience, j'ai entendu 76 témoins et reçu plus de 9 000 pièces en preuve. La Commission a siégé de longues heures pour ce faire. Notre plus longue journée d'audience a duré 11 heures et 20 minutes, sans compter les pauses. Immédiatement après la fin de cette phase, j'ai tenu une semaine supplémentaire d'audiences sur

les politiques, au cours desquelles 50 autres experts de différentes disciplines ont témoigné sur des sujets tels que la désinformation sur Internet, la protection des infrastructures essentielles, l'utilisation du renseignement aux fins du maintien de l'ordre et les réponses intergouvernementales aux urgences.

Ces audiences ont constitué un élément essentiel de mon mandat. Elles n'ont pas seulement été un moyen important d'obtenir l'information dont j'avais besoin pour rédiger ce rapport, mais elles ont été en elles-mêmes un important mécanisme de reddition de comptes. À une exception près², les audiences étaient ouvertes au public. Tout le monde pouvait se rendre dans la salle d'audience des Archives nationales à Ottawa ou accéder aux délibérations en direct sur le site Web de la Commission. Pour ceux qui ne pouvaient pas suivre les délibérations en temps réel, les enregistrements vidéo des séances ainsi que les transcriptions officielles ont été publiés sur le site Web de la Commission. Les délibérations ont été offertes simultanément en français et en anglais, ainsi qu'en langue des signes américaine et en langue des signes québécoise. Les 9 000 pièces déposées en preuve ont été versées sur le site Web de la Commission et peuvent être téléchargées par tout membre du public.

Je suis fier des audiences que la Commission a tenues. Elles ont permis d'obtenir un niveau de compréhension et de transparence du processus décisionnel du gouvernement qui est rare, même dans la plus ouverte des démocraties libérales. Le public a entendu le témoignage de manifestants; de policiers; de fonctionnaires municipaux, provinciaux et fédéraux; et de dirigeants politiques de différents gouvernements. Huit ministres, dont le premier ministre, ont divulgué leurs échanges et communications internes concernant le convoi et ont été soumis à des heures d'interrogatoire et de contre-interrogatoire lors d'audiences publiques.

² Des témoins du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ont comparu deux jours devant moi. Une journée s'est déroulée en séance publique, tandis que l'autre s'est déroulée à huis clos. L'audience à huis clos était nécessaire pour me permettre d'entendre des preuves classifiées du SCRS qui ne pouvaient être divulguées pour des raisons de sécurité nationale. Un résumé du témoignage donné au cours de cette audience a été déposé comme élément du dossier public.

De plus, la Commission a eu accès à des dossiers gouvernementaux à un niveau rarement vu dans les enquêtes publiques. Les avocats de la Commission avaient tous obtenu une cote de sécurité et avaient accès à des renseignements classifiés qui n'auraient normalement pas été accessibles à quiconque en dehors du gouvernement lui-même. Plus important encore, par suite d'efforts considérables déployés par la Commission, le gouvernement a accepté de renoncer à la confidentialité du Cabinet à l'égard des différents éléments qui lui ont été présentés lorsqu'il a délibéré sur la pertinence d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Sur les 371 enquêtes fédérales qui ont eu lieu depuis la Confédération, c'était seulement la quatrième fois qu'une telle autorisation était accordée.

Il ne fait guère de doute que les Canadiens ont des opinions très divergentes sur les interventions de l'État en janvier et février 2022. C'est compréhensible, et même sain dans une démocratie. Les audiences publiques visaient à exposer ces interventions à l'examen du public. Quoi qu'on pense des interventions de l'État, le public peut être sûr que le gouvernement a été tenu de rendre compte de sa conduite après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. En offrant au public un examen ouvert et transparent, j'espère que la Commission a pu contribuer à maintenir la confiance du public dans les institutions et les mécanismes de reddition de comptes du Canada.

3. Le rapport

Le présent rapport est le deuxième moyen par lequel la Commission cherche à assurer la reddition de comptes de nos institutions et à maintenir la confiance à leur égard. Dans ces pages, j'ai cherché à faire la synthèse des centaines d'heures de témoignages que j'ai entendus et des milliers de pages de preuve que j'ai examinées dans un seul récit des événements de janvier et février 2022.

Les chapitres 2 à 4 situent dans leur contexte général les concepts juridiques et constitutionnels pertinents pour bon nombre des questions examinées dans le présent rapport. Leur objectif est de fournir un cadre commun permettant au lecteur

de comprendre l'analyse contenue ailleurs dans le rapport. Au chapitre 2, je traite de la façon dont les pouvoirs d'urgence sont exercés par les différents ordres de gouvernement, y compris les règles qui régissent la façon dont l'État peut réagir à des situations exceptionnellement urgentes. Au chapitre 3, j'aborde les droits garantis par la Constitution en matière de manifestations, notamment la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. Je me penche à la fois sur la façon dont ces droits protègent la capacité des Canadiens à manifester et les limites possibles à ces droits. Au chapitre 4, j'explique comment la police peut gérer les manifestations publiques, notamment en examinant les pouvoirs que le droit lui confère et en présentant sommairement la stratégie et les tactiques que les forces de l'ordre utilisent en pratique.

Après ces chapitres introductifs, je passe à une discussion des origines du mouvement du Convoi de la liberté aux chapitres 5 et 6. Au chapitre 5, j'examine non seulement la cause immédiate des manifestations de 2022, mais leurs origines plus profondes, dont les tendances sociales qui ont influencé un sentiment antigouvernemental au Canada. J'expose aussi les antécédents de certaines personnes qui ont joué un rôle dans l'organisation du Convoi de la liberté. Au chapitre 6, j'explique comment certains des principaux organisateurs des manifestations se sont réunis pour planifier, organiser et mettre en branle un convoi depuis différents points à travers le Canada jusqu'à Ottawa.

Aux chapitres 7 et 8, j'explique comment la police et les responsables gouvernementaux voyaient le convoi alors qu'il se dirigeait vers Ottawa et comment ils se sont préparés à son arrivée. Au chapitre 7, je me concentre sur les renseignements policiers tandis qu'au chapitre 8, j'examine les mesures prises par la Ville d'Ottawa pour se préparer à l'arrivée du convoi.

Au chapitre 9, je me penche sur les manifestations d'Ottawa. Je raconte cette histoire du point de vue de plusieurs groupes, dont les corps policiers, les fonctionnaires municipaux, les manifestants et les résidents d'Ottawa. Je décris au chapitre 9 les

événements sans précédent qui ont eu lieu dans la capitale nationale pendant trois semaines, de la première fin de semaine des manifestations jusqu'à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Aux chapitres 10 à 12, je m'éloigne d'Ottawa pour m'intéresser aux manifestations qui ont eu lieu ailleurs au Canada. Au chapitre 10, j'examine les manifestations à Windsor (Ontario). Le blocage du pont Ambassador a été un événement important dans l'histoire des manifestations de janvier et février 2022 et je décris dans ce chapitre comment ces manifestations ont commencé, ont été gérées et ont pris fin. Au chapitre 11, je traite de plusieurs manifestations qui ont eu lieu à d'autres postes frontaliers, ou points d'entrée, à travers le Canada. Cela comprend les événements de Coutts (Alberta), ainsi que d'autres manifestations en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique. Enfin, le chapitre 12 porte sur les manifestations qui se sont déroulées dans d'autres villes et collectivités du pays et qui ont été inspirées par le Convoi de la liberté.

Au chapitre 13, je présente un examen approfondi du financement des manifestations d'Ottawa. En examinant les plateformes de sociofinancement, les services de traitement de paiements, les bourses de cryptomonnaies, les banques et les simples opérations en espèces, je détaille les mesures prises par les manifestants pour obtenir de l'argent et celles prises par d'autres intervenants qui ont empêché les manifestants de l'utiliser.

Aux chapitres 14 et 15, je me concentre sur le gouvernement fédéral. Au chapitre 14, je raconte de nouveau l'histoire relatée aux chapitres précédents, mais du point de vue des décideurs fédéraux, y compris les hauts fonctionnaires et les ministres du Cabinet. J'y décris les délibérations du gouvernement fédéral qui ont mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Au chapitre 15, je traite des mesures que le gouvernement a adoptées en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, à savoir le *Règlement sur les mesures d'urgences* [sic] et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*.

Au chapitre 16, je reviens sur la situation à Ottawa et je décris les événements qui se sont déroulés pendant que la *Loi sur les mesures d'urgence* était en vigueur, notamment les opérations policières qui ont mis fin aux manifestations et la décision du gouvernement de mettre fin à l'état d'urgence.

Au chapitre 17, j'expose mes conclusions finales sur une série d'enjeux, dont la nature des manifestations, la réponse policière aux manifestations, le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement fédéral et mon évaluation de l'efficacité et de la pertinence des mesures qu'il a adoptées.

Enfin, au chapitre 18, je formule plusieurs recommandations, tandis qu'au chapitre 19, je décris plus en détail le processus que la Commission a adopté pour mener cette enquête.

Ces chapitres sont à la fois détaillés et concis. Ils exposent une somme considérable d'informations sur l'état d'urgence de 2022 en fournissant parfois un compte rendu détaillé, heure par heure, des événements qui ont eu lieu. En même temps, beaucoup plus de choses auraient pu être écrites sur les événements de janvier et février 2022. Je n'ai aucun doute que bien des gens étudieront et examineront ces événements après la publication de ce rapport. Cependant, je pense avoir présenté dans ces pages un compte rendu utile des manifestations liées au Convoi de la liberté. J'espère que ce rapport répondra au besoin de tous ceux qui souhaitent mieux comprendre les circonstances qui ont conduit à la toute première invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Chapitre 2

Les situations d'urgence et le droit



Les situations d'urgence et le droit

1. Introduction

Il m'a été demandé de déterminer, entre autres choses, si les circonstances au Canada en janvier et février 2022 justifiaient l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Pour ce faire, je dois évaluer les actes de différentes entités, y compris la police, les manifestants, les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales. La majeure partie de ce rapport porte sur la preuve volumineuse qui m'a été présentée pendant l'enquête. Cependant, avant de passer aux éléments de preuve recueillis par la Commission, il me semble important de clarifier plusieurs sujets qui mettent en contexte les questions auxquelles il m'est demandé de répondre. Afin de faire clairement comprendre l'importance de ce qui s'est passé à Ottawa et ailleurs au Canada, je dois d'abord en expliquer tout le contexte juridique. Dans ce chapitre, je traite brièvement du cadre juridique qui, au Canada, régit la façon dont les gouvernements répondent aux situations de crise. Au chapitre 3, je passe aux droits constitutionnels engagés par les manifestations publiques et au chapitre 4, j'examine les pouvoirs dont disposent la police et d'autres acteurs pour intervenir en cas de troubles de l'ordre public.

On peut donner de nombreuses définitions du terme « urgence ». Au sens le plus large, il laisse entendre une situation pressante et de danger. Il existe aussi un sous-ensemble d'urgences que nous pouvons qualifier d'urgences *publiques*, autrement dit des urgences qui menacent l'État, l'intérêt collectif, le bien public ou quelque chose de plus que les intérêts individuels ou privés. Une crise cardiaque est une urgence pour la personne qui en est victime, mais pas pour le public. En revanche, une vague

soudaine de crises cardiaques qui met à mal un système de santé provincial constitue une urgence au sens public.

Au Canada, tous les ordres de gouvernement sont dotés de lois qui ont pour objet de donner un cadre juridique aux réponses apportées en cas d'urgence publique. Elles le font de différentes manières. Les lois sur la gestion des urgences établissent les rôles et responsabilités des ministères et d'autres acteurs par rapport aux urgences. Souvent, ces lois permettent également de prendre des mesures temporaires extraordinaires pour faire face à ces situations et pour en atténuer l'impact. Si la gestion des situations d'urgence est souvent considérée principalement comme la réponse immédiate exigée par un événement extrême, c'est aussi un processus continu qui vise à repérer les événements extrêmes, à les prévenir et à s'y préparer. La gestion des situations d'urgence est souvent décrite comme un cycle continu en quatre parties : 1) la prévention et l'atténuation; 2) la préparation; 3) l'intervention et 4) le rétablissement. Les lois relatives aux situations d'urgence, ainsi qu'une série de politiques et de procédures, traitent de tous les aspects du cycle de gestion des situations d'urgence.

Les conditions et processus qui précisent comment les gouvernements peuvent déclarer une urgence et la gamme de mesures temporaires qu'ils peuvent mettre en œuvre pour y faire face sont des éléments clés de la législation canadienne en matière de gestion des situations d'urgence. Les mesures législatives sur la gestion des urgences peuvent également imposer aux gouvernements des responsabilités particulières, comme l'obligation de préparer un plan d'urgence et d'offrir des programmes de formation afin de garantir l'état de préparation.

Au palier fédéral, le Canada a deux lois principales qui concernent la gestion des urgences : la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences*. Je m'arrêterai en détail sur la *Loi sur les mesures d'urgence* ci-dessous. La *Loi sur la gestion des urgences* énonce les rôles et responsabilités en ce qui concerne la prévention, la préparation, les interventions et le rétablissement relativement aux situations d'urgence. Chaque province et territoire a également des lois relatives à la

gestion des urgences qui régissent les interventions et précisent aussi les pouvoirs et responsabilités des administrations locales en ce qui a trait aux situations d'urgence. De plus, les gouvernements autochtones mettent en œuvre des mesures d'urgence en exerçant une série de compétences, y compris les droits conférés par les traités et les pouvoirs délégués.

Depuis 2017, 15 états d'urgence provinciaux et territoriaux ont été déclarés¹. Ils l'ont été en réponse à la COVID-19, à des feux de forêt, à des inondations et à des conditions météorologiques extrêmes. Chaque année, les déclarations d'état d'urgence locales – émises par des municipalités – se comptent par centaines, et beaucoup sont en réponse à des inondations. Des organismes dirigeants autochtones ont également déclaré des états d'urgence au sujet de l'eau potable et de suicides². Il arrive que des situations d'urgence soient déclarées en vertu d'autres lois provinciales, par exemple de lois sur la santé publique, plutôt que de lois sur la gestion des urgences, comme pendant la pandémie de COVID-19 ou pour faire face à la crise des opioïdes.

Quand un événement cause des troubles graves ou généralisés, plusieurs ordres de gouvernement peuvent déclarer une situation d'urgence et exercer leur compétence afin de gérer simultanément l'événement. C'est ce qui s'est passé avec la déclaration d'état d'urgence du 14 février 2022. En plus de l'invocation par le gouvernement fédéral de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la Ville d'Ottawa a déclaré un état d'urgence le 6 février 2022 et l'Ontario, une situation d'urgence provinciale le 11 février 2022. Windsor a déclaré un état d'urgence le 14 février 2022. Le chevauchement des compétences lorsqu'il s'agit de faire face à une situation d'urgence est devenu un sujet important pendant les délibérations de la Commission, étant donné notamment les arrangements complexes en matière de compétences qui existent à Ottawa. Je reviens sur ce sujet au chapitre 8.

¹ Voir l'annexe au document commandé de Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*, dans le volume 5 de ce rapport.

² Par exemple, les Premières Nations Attawapiskat et Eabametoong en 2019, la Nation des Dakotas de Sioux Valley en 2020, et la Première Nation Wapekeka en 2017, respectivement.

Pour mieux expliquer les cadres juridiques utilisés pour gérer des situations d’urgence, je parle d’abord dans ce chapitre de la compétence constitutionnelle en matière de situations d’urgence au Canada. Je parle ensuite de la loi qui a précédé la *Loi sur les mesures d’urgence*, c’est-à-dire la *Loi sur les mesures de guerre*. Comme je le dis plus loin dans ce chapitre, des préoccupations au sujet d’abus commis en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* et l’adoption de la *Charte des droits et libertés* ont joué un rôle essentiel dans la création d’un nouveau cadre juridique pour faire face aux situations d’urgence, lequel a été inscrit dans la *Loi sur les mesures d’urgence*. Je conclus ce chapitre par une analyse plus détaillée des lois sur la gestion des urgences d’autres ordres de gouvernement.

2. La compétence constitutionnelle dans les situations de crise nationale

Le Canada est une fédération, ce qui signifie que les pouvoirs sont divisés entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce « partage des pouvoirs » se retrouve dans une large mesure dans les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans ce document, il semblerait qu’il revient principalement aux provinces de répondre aux situations d’urgence. Ce sont les provinces qui ont compétence en ce qui concerne la propriété et les droits civils, les municipalités et les questions générales de nature locale. En exerçant ces pouvoirs, les provinces et les municipalités jouent un rôle de premier plan face aux situations d’urgence qui se produisent à l’échelle locale ou régionale. Même dans les situations d’urgence qui se produisent à l’échelle nationale ou internationale, le palier de gouvernement provincial peut prendre une part active dans la réponse apportée. Quand la pandémie de COVID-19 est arrivée au Canada, ce sont les administrations provinciales, territoriales et municipales qui ont déclaré des états d’urgence et pris des mesures de santé publique importantes, sujet dont je traite au chapitre 5.

La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral des pouvoirs qui s’appliquent à des domaines particuliers en rapport avec les situations d’urgence,

par exemple, en ce qui concerne les quarantaines en vertu du paragraphe 91(11). Cependant, comparé à la compétence des provinces en ce qui concerne « la propriété et les droits civils », ces pouvoirs sont ciblés et limités. Il existe, néanmoins, une compétence fédérale importante relativement aux situations d'urgence qui n'est pas explicitement énoncée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais qui confère des pouvoirs étendus pour faire face aux situations de crise nationale. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral détient un pouvoir résiduel de légiférer pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada », aussi appelé « pouvoir POBG ». À travers de nombreuses décennies, les tribunaux ont identifié trois « branches » du pouvoir POBG, chacune décrivant une facette particulière de la compétence du Parlement dans ce domaine. Une de ces facettes est connue sous le nom de « branche des situations d'urgence ». En vertu de la branche des situations d'urgence, le Parlement est habilité à légiférer et à exercer des pouvoirs temporaires liés à des situations de crise nationale. Lorsqu'il agit en vertu de ce pouvoir constitutionnel, le Parlement a temporairement entière compétence pour légiférer relativement à toutes les questions concernant la situation de crise nationale, y compris celles qui relèvent normalement exclusivement de la compétence provinciale.

Il est difficile de dire ce qui constitue une situation de crise nationale suffisante pour permettre au Parlement d'agir en vertu de la branche des situations d'urgence. Nous avons la chance qu'il y ait relativement peu d'exemples de situations d'urgence tellement graves que le Parlement ait eu à utiliser ce pouvoir exceptionnel. Cela signifie aussi qu'il existe relativement peu d'affaires où les tribunaux se sont penchés sur ses limites. Cependant, deux points au moins semblent bien établis. Premièrement, les situations d'urgence ne se limitent pas à des catégories extrêmes, comme les états de guerre. En fait, il s'agit d'un concept souple qui peut inclure toute situation suffisamment grave. Par exemple, dans les années 1970, la Cour suprême du Canada a statué que des taux d'inflation élevés pouvaient constituer une situation de crise nationale³. Le deuxième principe est que les situations d'urgence doivent être temporaires. Bien que les lois adoptées en vertu de la branche des situations

³ Renvoi : *Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

d'urgence n'aient pas à préciser de date butoir, ces situations doivent cependant être de nature temporaire.

Les pouvoirs législatifs élargis du Parlement en période de situation de crise nationale n'annulent pas les pouvoirs constitutionnels et les responsabilités des provinces. Bien que leur rôle puisse être réduit, la compétence provinciale dans une situation d'urgence demeure jusqu'à ce qu'elle soit incompatible avec la loi fédérale ou jusqu'à ce que celle-ci l'emporte sur cette compétence. Même pendant des situations de crise nationale, les provinces restent responsables de la sécurité, de la sûreté, de la santé, de la propriété et du bien-être de leurs populations.

3. La Loi sur les mesures de guerre

Avant que la *Loi sur les mesures d'urgence* existe, le principal exercice parlementaire des pouvoirs de la branche des situations d'urgence se limitait à la *Loi sur les mesures de guerre* (la *LMG*). La *LMG* était une loi très différente de la *Loi sur les mesures d'urgence*, tant par les règles qu'elle contenait que par ses objectifs. Comme son nom le laisse entendre, la *LMG* se concentrait sur un ensemble restreint de situations d'urgence, c'est-à-dire la guerre, l'invasion et l'insurrection réelle ou soupçonnée. L'adoption de la Loi était en réponse directe à la Première Guerre mondiale. Quand le Canada a déclaré la guerre à l'Allemagne le 4 août 1914, le gouvernement a rapidement rédigé la *LMG* pour permettre aux gouvernements de temps de guerre de contourner la procédure parlementaire ordinaire pour adopter de nouvelles lois. Le Parlement a adopté la *LMG* moins de trois semaines après le dépôt du projet de loi.

La structure générale de la *LMG* était la suivante : quand le Cabinet fédéral – appelé « gouverneur en conseil » par les avocats – arrivait à la conclusion que des mesures d'urgence étaient nécessaires, il pouvait proclamer une situation d'urgence. Une proclamation avait pour effet d'activer les pouvoirs prévus par la *LMG*. Le principal pouvoir que conférait la *LMG* au Cabinet était de lui permettre largement de gouverner par voie de règlement. En fait, le Cabinet pouvait rédiger et promulguer des lois sans avoir à se soumettre au processus ordinaire à la Chambre des communes et au Sénat.

Le pouvoir conféré au Cabinet par la *LMG* était soumis à peu ou pas de contrôle. La *LMG* prévoyait que la proclamation par le Cabinet d'un état de guerre, d'une invasion ou d'une insurrection réelle ou soupçonnée constituait une « preuve concluante » que cette situation existait⁴. Une proclamation devait être déposée devant la Chambre des communes et le Sénat, mais le Cabinet n'avait aucune obligation d'expliquer pourquoi il faisait une proclamation, pas plus qu'il n'était tenu de consulter le Parlement ou d'autres ordres de gouvernement au Canada avant de faire une proclamation. Selon la version initiale de la *LMG*, le Parlement n'était pas habilité à abroger une proclamation ou un règlement pris en vertu de la *LMG*, et la *LMG* permettait même au Cabinet de créer des tribunaux spéciaux pour sanctionner les infractions présumées aux règlements pris en vertu de la *LMG*⁵.

La *LMG* a été utilisée pendant les deux guerres mondiales, ainsi que pendant la crise d'octobre de 1970. Les mesures prises en vertu de la *LMG* variaient considérablement, allant de la réglementation des loyers et du prix des produits de base à la création d'un régime des relations du travail élémentaire, en passant par l'internement des Canadiens d'origine japonaise et l'arrestation sans mandat de membres soupçonnés et de sympathisants du Front de libération du Québec. Ces dernières mesures ont été vertement critiquées lorsqu'elles ont été appliquées et elles seraient presque impensables aujourd'hui. Il est important, toutefois, de se rappeler que pendant presque tout le temps où la *LMG* a existé, il n'y avait ni *Charte des droits et libertés* ni instruments internationaux modernes en matière de droits de la personne, comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. En 1960, le Parlement a adopté la *Déclaration canadienne des droits* qui, sans être inscrite dans la Constitution ni être applicable aux provinces, a garanti aux Canadiens certains droits civils. Cependant, lorsque le Parlement a adopté la *Déclaration canadienne des droits*, il en a expressément exclu l'application à la *LMG* ou à tout décret ou règlement pris en son nom. Jusqu'à l'adoption de la *Charte* en 1982, les dispositions de la *LMG* n'étaient, dans une large mesure, pas assujetties à des contraintes juridiques importantes.

⁴ *War Measures Act, 1914*, 5 Geo V, ch. 2, art. 4.

⁵ *War Measures Act, 1914*, 5 Geo V, ch. 2, art. 6(2).

4. De la *Loi sur les mesures de guerre* à la *Loi sur les mesures d'urgence*

En 1987, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney a déposé un projet de loi visant à abroger la *LMG* pour la remplacer par un nouveau cadre de gestion des situations de crise nationale. Le gouvernement souhaitait modifier le cadre de gestion des urgences du Canada pour une série de raisons, y compris la nécessité de respecter les libertés civiles, de mieux tenir compte de la diversité des situations d'urgence qui pouvaient légitimement concerner le Canada dans son ensemble; de promouvoir une reddition de compte générale, de même qu'une reddition de compte particulière de l'exécutif envers le Parlement, et de mieux respecter les principes du fédéralisme.

La préservation des libertés civiles faisait partie des principaux facteurs qui ont incité à remplacer la *LMG*. Si en cas de guerre, l'État doit légitimement exercer des pouvoirs spéciaux, en 1988, bien des mesures auxquelles le Canada a recouru en vertu de la *LMG* étaient déjà largement condamnées comme étant contraires aux droits de la personne. La censure des opposants par le gouvernement et la détention de personnes dans des camps en raison de leur religion, de leur origine nationale ou de leurs croyances étaient considérées comme constituant des violations inacceptables de droits fondamentaux, qui plus est, injustifiables même en temps de guerre.

L'étendue du pouvoir qu'elle conférait au Cabinet était une des principales préoccupations liées à la *LMG*. La *LMG* était, comme je l'ai déjà dit, spécialement conçue pour faire face aux situations d'urgence en temps de guerre et, en conséquence, elle conférait au Cabinet des pouvoirs d'une ampleur exceptionnelle. Cependant, la notion d'insurrection « soupçonnée » permettait d'utiliser la *LMG* en temps de paix, comme cela a été le cas pendant la crise d'octobre. Parallèlement, la *LMG* ne prévoyait pas de situations d'urgence qui ne soient pas liées à une guerre, à une rébellion ou à une insurrection. Dans les années écoulées depuis 1914, le monde avait beaucoup changé et le gouvernement reconnaissait que la *LMG* ne couvrait pas toutes les situations de crise nationale potentielles. Des tensions accrues, des

catastrophes naturelles, des accidents industriels, des épidémies et des catastrophes environnementales pourraient tous, en principe, être graves au point de constituer une situation de crise nationale. La *LMG* était donc à la fois de portée trop générale et pas assez inclusive. Elle conférait des pouvoirs en temps de guerre qui pouvaient être utilisés en temps de paix sans accorder aucun pouvoir pour faire face à des situations d'urgence sans rapport avec un conflit armé.

Il manquait aussi à la *LMG* des garanties constitutionnelles pour faire en sorte que l'exécutif rende des comptes au Parlement. Dans le régime de démocratie parlementaire du Canada, le gouvernement en place ne peut conserver le pouvoir qu'aussi longtemps qu'il a la confiance du Parlement. L'exécutif est normalement comptable de ses décisions et de ses actes devant le Parlement. Cependant, aux termes de la *LMG*, le rôle traditionnel du Parlement était mis de côté et il n'existait pas d'autre moyen pour que le Parlement supervise le travail de l'exécutif. Le Parlement n'avait pas son mot à dire lorsqu'il fallait décider s'il y avait une situation d'urgence ou si une situation d'urgence était terminée. Il n'avait pas son mot à dire non plus lorsqu'il fallait décider si les mesures d'urgence prises par le Cabinet étaient appropriées ou justifiées. En fait, la *LMG* coupait entièrement le Parlement de sa fonction législative. Sans examen ni supervision parlementaires adéquats des pouvoirs délégués à l'exécutif pendant une situation de crise nationale, le processus démocratique semblait sapé. Au-delà de l'absence d'obligation de rendre des comptes au Parlement, la *LMG* ne laissait guère la possibilité aux tribunaux ou à des tierces parties d'examiner les décisions du pouvoir exécutif.

Le rôle traditionnel du Parlement n'était pas la seule norme constitutionnelle mise de côté. La *LMG* ne prenait pas particulièrement en considération non plus les principes du fédéralisme. Comme je l'explique plus haut dans ce chapitre, la branche des situations d'urgence du pouvoir POBG est exceptionnelle en ce qu'elle permet au gouvernement fédéral d'adopter des lois qui relèvent normalement de la compétence exclusive des provinces. Indépendamment de ce fait, la loi fédérale sur les situations d'urgence ne devrait pas, en vertu de principes éprouvés du fédéralisme, empiéter inutilement sur les intérêts provinciaux. Rien dans la *LMG* ne tenait compte de

cette préoccupation. La Loi n'exigeait même pas de consulter les provinces avant d'usurper leur compétence, ce qu'ont critiqué de nombreux groupes qui ont étudié la compétence fédérale en matière de situations d'urgence avant l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence*⁶.

Quand le projet de loi sur les mesures d'urgence a été déposé au Parlement en 1987, le ministre de la Défense affirmait qu'il s'agissait d'éviter les violations des libertés civiles qui s'étaient produites en vertu de la *LMG* en 1970. Cependant, le projet de réforme était bien plus vaste. La *Loi sur les mesures d'urgence* ne visait pas seulement à ajouter des garanties. Elle cherchait à mettre en place un tout autre cadre pour la gestion des situations de crise nationale, un cadre tenant compte d'une série de préoccupations dont, entre autres, la nécessité de protéger les libertés civiles et les droits constitutionnels.

5. Un aperçu de la *Loi sur les mesures d'urgence*

La *Loi sur les mesures d'urgence* compte quatre parties principales. Premièrement, elle établit les types de situations où le Cabinet fédéral peut déclarer une situation d'urgence. Deuxièmement, elle explique comment les proclamations de situation d'urgence commencent et comment elles se terminent. Troisièmement, elle énonce les types de pouvoirs que le Cabinet fédéral peut exercer pendant qu'une proclamation de situation d'urgence est en vigueur. Enfin, elle établit une série de mécanismes de supervision et d'examen relatifs à l'utilisation par le Cabinet de ses pouvoirs en situation d'urgence.

5.1 Les quatre catégories de situation de crise nationale

Contrairement à la *LMG* qui portait exclusivement sur la guerre, l'invasion et l'insurrection réelle ou soupçonnée, la *Loi sur les mesures d'urgence* permet au gouvernement fédéral d'intervenir dans quatre types distincts de situations d'urgence :

⁶ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situations d'urgence – Document de travail*, p. 32.

1) les sinistres tels que les catastrophes naturelles et les pandémies⁷; 2) l'état d'urgence qui découle de menaces contre la sécurité du Canada⁸; 3) l'état de crise internationale, par exemple, des actes d'intimidation ou de coercition par d'autres pays⁹; et 4) l'état de guerre¹⁰. Cette enquête porte sur la deuxième catégorie, celle de l'état d'urgence.

Chacun de ces quatre types de situations d'urgence a sa propre définition, mais ils ont tous en commun un élément : l'existence d'une « crise nationale ». Une crise nationale est une situation urgente et critique de nature temporaire qu'aucune autre loi du Canada ne permet de régler efficacement et qui : 1) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces; ou 2) menace gravement la capacité du gouvernement de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays¹¹.

Pour constituer un état d'urgence, une situation doit découler de « menaces envers la sécurité du Canada » qui sont « d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». Selon la définition de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, les menaces envers la sécurité du Canada sont de quatre ordres :

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes

⁷ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 5.

⁸ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 16.

⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 7.

¹⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 37.

¹¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 3.

ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Les actes délibérés de personnes ou de groupes menaçant la vie, la liberté, la sécurité ou la propriété de citoyens, la primauté du droit ou le gouvernement constitutionnel constituent le dénominateur commun qui unit la notion d'état d'urgence. Ces actes sont tellement graves qu'ils répondent à la définition de crise nationale.

Il y a des différences importantes entre les quatre types de situations d'urgence qui peuvent être déclarés en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. La plus importante est que les pouvoirs conférés au Cabinet varient avec le type de déclaration de situation d'urgence. En état de guerre, le Cabinet conserve un pouvoir de réglementation qui est relativement peu limité. Pour les trois autres formes de situation d'urgence, toutefois, la Loi précise les types de décrets que le Cabinet peut prendre.

5.2 L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

La *Loi sur les mesures d'urgence* peut être invoquée lorsque le gouvernement a des motifs raisonnables de croire que les conditions d'un des quatre types de situations d'urgence sont réunies. Si le Cabinet estime qu'une telle situation existe, et que des mesures temporaires spéciales doivent être prises, il peut proclamer une urgence. Cependant, en raison des préoccupations relatives au fédéralisme, le gouvernement fédéral doit normalement consulter les provinces touchées avant de faire une telle proclamation. La règle générale est que le gouvernement fédéral doit consulter l'exécutif de chaque province où les effets de l'urgence se produisent¹². L'obligation de consulter n'impose pas au Cabinet d'obtenir l'accord des provinces, sauf lorsque l'urgence ne concerne qu'une province. Dans ce cas limité, la *Loi sur les mesures*

¹² *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 25(1).

d'urgence ne peut être invoquée que si la province lui fait savoir que l'urgence échappe à sa capacité et à ses pouvoirs d'intervention. La *Loi sur les mesures d'urgence* n'oblige pas à consulter d'autres formes de gouvernement, comme les gouvernements autochtones, les territoires ou les municipalités.

Une fois que l'urgence est proclamée, son effet cessera automatiquement après une période déterminée, à moins qu'elle soit renouvelée. La durée d'une proclamation varie en fonction du type de situation d'urgence. Dans le cas d'un état d'urgence, la proclamation dure 30 jours.

5.3 Les pouvoirs pendant une urgence

Une fois qu'une urgence est proclamée, le Cabinet fédéral est habilité à prendre différents types de décrets et de règlements qui, une fois pris, ont force de loi. Contrevenir à un décret ou à un règlement pris en vertu de la Loi peut constituer une infraction¹³. En vertu d'une déclaration d'état d'urgence, le Cabinet peut prendre des décrets ou des règlements dont il a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont nécessaires dans les circonstances, y compris pour réglementer ou interdire les assemblées publiques dont on peut penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix; interdire les déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur de zones désignées; interdire l'utilisation de biens désignés; prendre le contrôle de services publics; et ordonner à des personnes de fournir des services essentiels¹⁴.

Cependant, il y a des limites au pouvoir du Cabinet de prendre des décrets et des règlements. Premièrement, les pouvoirs utilisés en vertu de la Loi doivent être conformes à la *Charte des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*¹⁵. Les mesures prises en vertu de la Loi ne peuvent porter atteinte à un droit garanti par la *Charte* que si elles constituent une limite raisonnable au droit en question. Pour déterminer ce qui constitue une limite raisonnable, il faut tenir compte de l'objet de la mesure, l'ampleur de l'atteinte au droit en question et sa proportionnalité générale.

¹³ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 8(1j), 19(1)e), 30(1)l) et 40(3).

¹⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 19(1).

¹⁵ *Loi sur les mesures d'urgence*, préambule.

Je traite de la notion de limites raisonnables plus en détail au chapitre 3. La *Loi sur les mesures d'urgence* renvoie aussi au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui est une des conventions internationales fondamentales du droit international moderne en matière de droits de la personne. Dans son préambule, la Loi dit que le Cabinet doit « tenir compte du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ». Aucun tribunal n'a encore établi ce que signifie ce libellé, mais de prime abord, il laisse entendre que le *Pacte* est un outil d'interprétation important.

La *Loi sur les mesures d'urgence* contient aussi plusieurs restrictions légales quant à ce que les décrets et les règlements pris par le Cabinet peuvent faire. Aucun décret ou règlement ne peut avoir pour effet de modifier la *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même, ni ne peut prévoir la détention, l'emprisonnement ou l'internement de citoyens canadiens ou de résidents permanents qui seraient fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques¹⁶.

Aussi, afin de confirmer l'importance du fédéralisme, les pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* doivent être utilisés de manière à ne pas entraver indûment la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu de ses lois pour faire face à une urgence. En fait, le Cabinet doit exercer ses pouvoirs de façon à viser, dans la mesure du possible, à une concertation avec chaque province concernée¹⁷.

5.4 La surveillance des déclarations d'urgence

Contrairement à la *LMG*, la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit une surveillance législative et judiciaire de l'utilisation de la Loi par le gouvernement. Ces mesures prennent un large éventail de formes et comprennent la capacité de mettre fin à l'urgence, d'examiner les mesures gouvernementales et d'examiner l'utilisation de la Loi une fois l'urgence passée.

¹⁶ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 4.

¹⁷ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 8(3), 19(3), 30(2) et 40(4).

La Chambre des communes et le Sénat doivent chacun voter pour dire si une déclaration d'urgence est justifiée¹⁸. Si la Chambre des communes ou le Sénat se prononce contre l'approbation de la déclaration, celle-ci est abrogée et l'urgence prend fin¹⁹. Même si le Parlement confirme une proclamation d'urgence, il continue d'exercer le contrôle de sa durée. Comme je le souligne plus haut, toutes les formes d'urgence prennent fin automatiquement après une période déterminée. Pour prolonger une urgence au-delà de la date fixée, le Cabinet doit décider de maintenir l'urgence et le Parlement doit voter pour confirmer la prorogation²⁰. À l'instar de la proclamation initiale, une prorogation ne peut être que pour une période déterminée, soit 30 jours dans le cas d'un état d'urgence. Toute autre prolongation doit suivre le même processus de prorogation par le Cabinet, suivi par l'approbation du Parlement. Le Parlement a aussi le pouvoir de mettre fin à une urgence plus tôt que prévu. Si la Chambre des communes ou le Sénat décide de mettre fin à une proclamation d'urgence, la proclamation est abrogée²¹.

Le Parlement a également un rôle dans l'examen de l'exercice par le Cabinet des pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le gouvernement fédéral doit déposer devant chaque chambre du Parlement les décrets et règlements pris en vertu de la déclaration, et ce dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise²². À tout moment, le Sénat ou la Chambre des communes peut examiner une motion demandant l'abrogation ou la modification d'un décret ou d'un règlement. Si les deux chambres du Parlement adoptent une telle motion, le décret est modifié ou abrogé en conséquence²³. Ce pouvoir permet au Parlement de continuer d'exercer un certain pouvoir législatif, même si c'est le Cabinet qui prend les mesures d'urgence en vertu de la Loi.

¹⁸ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 58.

¹⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 58(7).

²⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 23(1) et 60.

²¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 59.

²² *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 61.

²³ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 61(3), 61(4) et 61(8).

Le Parlement procède à une vérification supplémentaire de la conduite du Cabinet pendant une urgence par l'intermédiaire d'un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat (le Comité d'examen parlementaire) afin d'examiner l'exercice des fonctions du Cabinet en vertu d'une déclaration d'urgence. Il siège pendant l'urgence même et après qu'elle a pris fin²⁴. Le Comité d'examen parlementaire doit rendre compte des résultats de son examen au Parlement.

Après la fin d'une proclamation d'urgence, une commission d'enquête doit examiner les circonstances qui ont mené à la déclaration et les mesures prises pour faire face à l'urgence, et elle doit déposer un rapport devant le Parlement dans un délai de 360 jours à compter de la date de la cessation d'effet de la déclaration d'urgence²⁵. C'est en vertu de cette disposition que j'ai été nommé commissaire.

Une déclaration d'urgence et toutes les mesures prises dans ce contexte peuvent également faire l'objet de recours devant les tribunaux. Une proclamation d'urgence et l'exercice des pouvoirs d'urgence en vertu de la Loi peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire pour des motifs relatifs au droit constitutionnel et au droit administratif. De fait, quand le gouvernement fédéral a proclamé un état d'urgence en février 2022, beaucoup de demandes de contrôle judiciaire ont été déposées devant la Cour fédérale pour contester la proclamation elle-même et les mesures prises par le gouvernement. Au moment de la rédaction de ce rapport, la Cour fédérale n'avait pas encore tranché les demandes de contrôle judiciaire.

6. Les lois non fédérales sur les mesures d'urgence

Il est important, lorsqu'on examine le rôle de la *Loi sur les mesures d'urgence*, de ne pas perdre de vue le rôle des autres ordres de gouvernement face aux situations d'urgence. La plupart des situations d'urgence sont locales ou régionales et, en vertu de la Constitution, elles relèvent principalement de la compétence des provinces. Chaque province et territoire du Canada a une loi de gestion centrale des urgences.

²⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 62.

²⁵ *Loi sur les mesures d'urgence*, art. 63.

Ces lois remplissent dans une large mesure les mêmes fonctions que la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences* réunies : elles prévoient les conditions et les processus pour déclarer une urgence, déléguer les rôles et responsabilités pour la gestion des urgences, et prendre des mesures d'urgence temporaires. Ces lois visent à permettre aux gouvernements des interventions rapides et coordonnées qui réduisent au minimum les répercussions d'un événement grave et urgent sur les personnes et les biens. À cette fin, elles créent généralement un service chargé de la gestion des urgences et exigent l'élaboration d'un plan d'intervention.

Il existe certes des différences entre les lois des provinces et territoires relatives à la gestion des urgences, mais la plupart ont en commun des éléments généraux, dont les suivants :

- une définition « d'urgence » comprenant trois éléments typiques : un événement présent ou imminent, la nécessité d'une prompt coordination des mesures, et la nécessité d'intervenir pour protéger la sécurité et le bien-être de personnes et/ou empêcher ou limiter les dommages matériels ou environnementaux;
- la délégation du pouvoir de déclarer une urgence au ministre responsable, au Cabinet ou aux deux;
- des exigences en matière de procédure, comme la nécessité de publier les déclarations d'urgence, et des limites de temps par défaut pour la durée de validité de la déclaration d'urgence (le plus souvent de 14 jours);
- l'autorisation accordée à l'exécutif de « prendre toutes les mesures nécessaires » pour faire face à l'urgence, souvent associée à une liste de types particuliers de décrets qui peuvent être pris;
- un contrôle limité par le pouvoir législatif.

Des troubles majeurs de l'ordre public pourraient satisfaire aux critères exigés pour déclarer des urgences provinciales ou territoriales, mais ce n'est pas une pratique courante au Canada. Jusqu'à ce qu'une situation d'urgence soit déclarée en Ontario en 2022, aucune province et aucun territoire n'avait déclaré d'urgence en vertu d'une loi sur la gestion des urgences en temps de paix en réponse à des troubles de l'ordre

public. Pendant les événements touchant à l'ordre public, comme la crise d'octobre de 1970 et la crise d'Oka de 1990, les procureurs généraux provinciaux ont demandé l'aide des forces armées en vertu de dispositions de la *Loi sur la défense nationale*. Dans d'autres circonstances, des protestations et des manifestations anticipées ont été réglementées de manière préventive par des règlements municipaux ou des règlements particuliers (p. ex., le règlement municipal sur les Jeux olympiques de 2010 de la Ville de Vancouver) ou elles ont été résolues par une loi de mesures d'urgence adoptée expressément (p. ex., en 2012, au Québec, la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*) ou en invoquant des dispositions du *Code criminel* relatives aux émeutes (p. ex. pendant les émeutes de la coupe Stanley à Vancouver en 2011).

Comme les municipalités relèvent de la compétence provinciale et territoriale, les lois provinciales et territoriales relatives aux urgences définissent les responsabilités municipales dans la gestion des urgences locales, ainsi que les procédures et les limites de l'exercice des pouvoirs d'urgence municipaux. Les responsabilités et les pouvoirs des municipalités sont à une plus petite échelle que ceux de la province ou du territoire et ils sont soumis à un strict contrôle du gouvernement provincial ou territorial. Il arrive que, dans certains endroits, des entités régionales aient des rôles et responsabilités particuliers en plus d'une municipalité ou à sa place.

Les lois provinciales et territoriales autorisent la déclaration d'urgences locales et confèrent aux autorités locales une série de pouvoirs d'urgence. Ces pouvoirs varient, mais ils se limitent généralement à simplifier les processus administratifs et d'approvisionnement et à faciliter l'accès à des ressources humaines additionnelles. Malgré ces limites, les déclarations d'urgences locales peuvent également être utilisées pour alerter d'autres ordres de gouvernement sur le fait que la réponse à une urgence dépasse les capacités des autorités locales. Ottawa et Windsor ont toutes deux déclaré une urgence locale par rapport aux événements de janvier et février 2022.

Les peuples autochtones appliquent des lois et exercent aussi leur compétence en cas d'urgence. L'exercice de ce pouvoir par les peuples autochtones et l'attitude des institutions canadiennes à cet égard reposent sur une compétence inhérente négociée et/ou déléguée. Il existe, par exemple, des ententes tripartites relatives à la gestion des urgences qui reconnaissent le leadership autochtone dans la gestion des urgences sur leurs territoires²⁶.

Enfin, les lois fédérales, provinciales et territoriales relatives aux urgences ne s'appliquent pas isolément les unes des autres. Les gouvernements collaborent souvent afin de coordonner la gestion des urgences. Souvent, les lois et autres ententes officielles décrivent et autorisent la coordination entre les administrations. Même la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui se concentre sur des interventions immédiates et limitées dans le temps, prévoit une coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux par le biais de ses exigences en matière de consultation.

La *Loi sur la gestion des urgences* fédérale est le principal cadre de coordination entre les administrations. Elle prévoit les responsabilités et les pouvoirs fédéraux en ce qui concerne la gestion des urgences, y compris pour ce qui est de fournir des ressources (p. ex. du matériel et du personnel) et une aide financière aux provinces et aux territoires, s'ils la demandent. Il existe aussi d'autres mécanismes pour la coordination entre administrations et au sein des administrations, y compris des cadres stratégiques, des groupes de travail, des accords d'aide financière en cas de catastrophe et des ententes d'aide mutuelle²⁷. De plus, la *Loi sur la défense nationale* autorise les provinces et les territoires à demander une intervention de service public des Forces armées canadiennes face à une urgence et elle leur permet de demander directement l'aide des forces armées.

²⁶ Voir, par exemple, Collaborative Emergency Management Agreement between the T̓silhqot̓in Nation, Canada and British Columbia (2022).

²⁷ Voir l'examen de ces éléments dans le document commandé de Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*, dans le volume 5 de ce rapport.

Chapitre 3

Les manifestations, les libertés fondamentales et la *Charte*



Les manifestations, les libertés fondamentales et la *Charte*

1. Introduction

La possibilité de manifester est un droit précieux dans les démocraties libérales qui bénéficie d'une protection constitutionnelle. Il permet d'influer sur les règles de conduite que nous choisissons et, ainsi, d'enrichir la vie sociale et politique. Les manifestations entraînent parfois des troubles de l'ordre public. En fait, elles peuvent être un mode d'expression important ou efficace précisément parce qu'elles sont agressives et perturbatrices. Les gouvernements ne peuvent limiter les manifestations simplement parce que les manifestants sont bruyants et en colère ou parce qu'ils pourraient provoquer d'autres personnes ou les enrager. Cependant, comme tous les droits constitutionnels, la liberté d'expression peut être restreinte si son exercice causerait un préjudice substantiel à des intérêts sociaux ou individuels.

Ce dernier point semble souvent oublié dans les discussions sur les libertés fondamentales. Pendant les audiences, j'ai entendu le témoignage de plusieurs manifestants qui ont dit que leurs activités étaient légales parce qu'ils participaient à des manifestations et qu'ils exerçaient donc leurs droits garantis par la *Charte*. Ce point de vue, quoique compréhensible, est erroné. Les citoyens peuvent exercer leurs droits constitutionnels légalement et illégalement. Les règles qui limitent les manifestations peuvent être constitutionnelles ou inconstitutionnelles. La *Charte* offre de solides garanties qui protègent les manifestations. Toutefois, au Canada, le droit de manifester est, comme tous les droits, assujéti à des limites raisonnables. Quand, par leur conduite, les manifestants dépassent ces limites raisonnables, ils peuvent être visés par des restrictions ou même être punis.

Dans ce chapitre, je prends un moment pour examiner trois libertés fondamentales sur lesquelles s'appuie un droit de manifester robuste : la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association. Je commence par décrire les valeurs, la signification et la portée de ces trois libertés fondamentales. Ce faisant, je mentionne un éventail d'activités protégées ainsi que des activités, comme les manifestations violentes, qui ne sont pas protégées par la *Charte*. J'explique ensuite comment notre Constitution permet au gouvernement de limiter les droits garantis par la *Charte* dans certaines situations, s'il peut prouver que ces limites sont raisonnables. En voyant quelles activités la *Charte* protège et quand ces activités peuvent être limitées, j'espère que les lecteurs de ce rapport pourront mieux évaluer la nature des manifestations à Ottawa et ailleurs. Je traite des manifestations elles-mêmes de façon plus détaillée aux chapitres 9 à 18¹.

2. La liberté d'expression

La liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression est protégée en vertu de l'alinéa 2b) de la *Charte*. Pour simplifier, je parlerai à ce propos de « liberté d'expression » dans tout ce rapport. L'expression est inhérente à l'idée même de manifester, car les manifestations visent, par définition, à exprimer des griefs, des désaccords ou une résistance. Et comme manifester est en soi une forme d'expression, il est essentiel de comprendre la portée de la liberté d'expression pour comprendre la portée du droit de manifester. Avant d'examiner les contours juridiques de la liberté d'expression, il est important de se pencher d'abord sur les valeurs fondamentales qui sous-tendent l'alinéa 2b) de la *Charte*.

2.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression

Nous protégeons la liberté d'expression pour défendre trois valeurs principales : la vérité, la démocratie et l'autonomie individuelle. La liberté d'expression peut

¹ Les documents commandés des professeurs Cameron et Moon m'ont beaucoup aidé dans la préparation de ce chapitre. Ces documents se trouvent dans le volume 5 de ce rapport.

contribuer à la reconnaissance de la vérité par le public, à une meilleure information de la population, au fonctionnement d'une forme démocratique de gouvernement, ainsi qu'à l'épanouissement individuel ou à l'autonomie personnelle. La Cour suprême du Canada déclare, dans une jurisprudence constante, que la liberté d'expression est : « une caractéristique essentielle de la démocratie parlementaire canadienne », « un des concepts fondamentaux sur lesquels repose le développement historique des institutions politiques, sociales et éducatives de la société occidentale », « le moyen par lequel un individu exprime son identité personnelle et son individualité », « la matrice, l'élément essentiel de presque toute forme de liberté », et qu'elle est importante dans « la recherche de la vérité ».

L'attachement à la liberté d'expression dans la promotion de ces trois valeurs repose sur la croyance que les êtres humains sont des êtres rationnels capables d'évaluer les allégations factuelles et autres faites par d'autres personnes. Nous partons du principe que le discours public est ouvert à un large éventail de points de vue divergents que son auditoire est en mesure d'évaluer. Nous croyons que les « mauvaises » paroles devraient être contrées, non pas par la censure, mais par de « bonnes » paroles en raison de notre foi dans l'existence d'un jugement rationnel et du fait que d'autres perspectives sont offertes. Évidemment, ces hypothèses ne tiennent pas toujours et il est probable qu'elles ne tiennent jamais parfaitement. Une série de restrictions en matière d'expression, de l'interdiction de la publicité mensongère aux limites à la publicité électorale, reflète la réalité qu'il est possible de manipuler ou de submerger le marché des idées. Les règles relatives à la diffamation montrent qu'il n'est tout simplement pas possible de contrer certains propos négatifs par de bonnes paroles. L'interdiction de la promotion délibérée de la haine ou de l'incitation au génocide tient au fait que ce qui est exprimé est parfois totalement incompatible avec les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'alinéa 2b) de la *Charte*.

Il peut être difficile de faire la distinction entre une expression qui peut être mauvaise, mais qui devrait quand même être protégée, et une expression qui ne mérite pas d'être protégée du tout, et cette distinction est souvent contestée. Pour mieux promouvoir les valeurs essentielles que sont la vérité, la participation démocratique

et l'épanouissement individuel, la loi penche du côté d'une vision large de la liberté d'expression.

2.2 La signification et la portée de la liberté d'expression

La liberté d'expression garantie à l'alinéa 2b) protège le droit d'une personne de communiquer un message, du moment que la méthode et le lieu de cette expression sont compatibles avec les valeurs que sont la liberté, la démocratie et l'épanouissement personnel. Les activités qui transmettent ou cherchent à transmettre un message ont un contenu expressif et entrent dans le champ de la liberté d'expression. Un acte d'expression ou de communication se caractérise par l'intention de l'action de transmettre une idée ou un sentiment. Lorsqu'il communique, le locuteur veut que l'auditoire reconnaisse son acte comme étant important. L'acte communicatif est fructueux si l'auditoire reconnaît l'intention du locuteur et comprend le sens de son acte, mais ce succès n'est pas nécessaire pour protéger la communication en vertu de l'alinéa 2b). C'est la tentative de transmission d'un message, fructueuse ou pas, qui entraîne la protection constitutionnelle.

Cette définition d'expression est large. L'expression peut prendre une variété infinie de formes, y compris les mots écrits et parlés, les arts et la gestuelle. Il a même été suggéré que, dans certaines circonstances, l'acte de stationner illégalement pourrait être une forme d'expression. Si quelqu'un stationne illégalement pour protester contre la façon dont les places de stationnement sont attribuées ou pour protester contre d'autres politiques ou pratiques, l'acte de stationner illégalement pourrait relever de la portée de l'alinéa 2b) parce que l'intention était de transmettre un message. Parmi les autres catégories d'actes expressifs protégés en vertu de l'alinéa 2b) figurent la publicité commerciale, les piquets de grève, les discours haineux, la sollicitation à des fins de prostitution, l'obscénité et la pornographie. Même les mensonges sont visés à l'alinéa 2b). Autrement dit, l'expression est protégée indépendamment du message qu'on cherche à transmettre. Il n'est donc pas étonnant que l'alinéa 2b) vise également les marches et défilés.

De toute évidence, le contenu de l'expression est rarement exclu du champ de l'alinéa 2b) de la *Charte*. Toutefois, les actes violents et les menaces de violence sont exclus de la garantie de liberté d'expression. Les menaces et la violence transmettent peut-être un message, mais elles sont incompatibles avec les valeurs que l'alinéa 2b) cherche à promouvoir. Voilà pourquoi elles sont exclues.

La liberté d'expression comprend un droit d'accès à certains lieux publics. L'État est propriétaire de lieux pour le bien des citoyens et protéger l'expression sur la place publique sert les fins de la garantie de liberté d'expression. Si les citoyens n'avaient aucun droit de distribuer des tracts ou de se livrer à une autre activité expressive sur des lieux qui sont la propriété de l'État (sauf avec une autorisation), il n'y aurait guère d'occasion d'exercer les droits à la liberté d'expression. Les rues, les flancs d'autobus et les aéroports sont autant de tribunes publiques dont la protection en vertu de l'alinéa 2b) de la *Charte* est reconnue par les tribunaux.

Cependant, la protection de la liberté d'expression conférée par la *Charte* ne signifie pas que tous les biens de l'État doivent être ouverts à des activités expressives. La communication dans des endroits qui ne sont généralement pas ouverts au public, comme les cellules des prisons, les cabinets des juges, les bureaux gouvernementaux privés et les installations de radiodiffusion appartenant à l'État, ne sert pas les valeurs que sont la démocratie, la vérité et l'autonomie sur lesquelles repose la protection constitutionnelle de la liberté d'expression. Comme le souligne la Cour suprême dans l'arrêt *Comité pour la République du Canada* :

Ce ne sont pas des lieux de débat public ayant pour but de promouvoir la vérité ou une meilleure compréhension des questions sociales et politiques. Dans ces lieux, l'expression n'est pas non plus liée à la société ouverte et accueillante, essentielle à la maximisation de l'enrichissement et de l'épanouissement personnels².

² *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, p. 241. Voir aussi *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, par. 76.

3. La liberté de réunion

La liberté de réunion pacifique est protégée en vertu de l’alinéa 2c) de la *Charte*, mais les tribunaux l’ont peu étudiée. Contrairement à la liberté d’expression, la Cour suprême du Canada n’a pas défini les valeurs, les objectifs, la portée et les limites de la liberté de réunion pacifique. Elle n’a pas non plus précisé le cadre juridique dans lequel analyser l’application du droit. Toutefois, les tribunaux inférieurs ont examiné récemment l’alinéa 2c) dans le contexte de contestations judiciaires portant sur les limites aux rassemblements dans les mesures de santé publique liées à la COVID-19.

La liberté de réunion est mentionnée séparément parmi les libertés fondamentales nommées à l’article 2 et elle est donc distincte des alinéas 2b) et 2d). Malheureusement, les tribunaux n’ont pas encore différencié l’alinéa 2c) des autres libertés fondamentales. La Cour suprême s’est penchée sur des questions relatives à l’activité expressive dans les espaces publics en vertu de l’alinéa 2b) sans tenir compte de l’alinéa 2c). La relation entre les réunions pacifiques et la liberté d’association est également sous-développée. Les alinéas 2c) et 2d) protègent tous deux des droits collectifs, mais la jurisprudence relative à la liberté d’association porte presque exclusivement sur les relations de travail, et son incidence, comme son lien avec les réunions pacifiques, n’ont jamais été étudiés de près.

L’analyse juridique et théorique reste relativement sous-développée dans ce domaine, mais il semble bien évident que les grandes manifestations – du moins celles qui sont « pacifiques » – font intervenir non seulement la liberté d’expression, mais aussi la liberté de réunion.

3.1 Les valeurs qui sous-tendent la liberté de réunion

En tant qu’exercice collectif de l’activité expressive individuelle, la liberté de réunion pacifique intègre et promeut des valeurs comme la démocratie, la vérité et l’épanouissement personnel. Une réunion ou un rassemblement public peuvent envoyer un message de protestation ou de contestation, ce qui oblige la collectivité à prêter attention aux griefs et à participer à leur règlement. Les rassemblements

publics peuvent permettre à des communautés défavorisées de former une entité collective pour faire entendre leur voix. Les aspirations et les objectifs démocratiques de la *Charte* entrent ainsi en jeu. Les manifestations d'« Occupy Toronto », où des militants ont occupé un parc public pendant plus d'un mois, en sont un exemple. Pour les participants à ce groupe, demeurer dans cet espace constituait le mouvement et leur permettait d'expérimenter et de se familiariser avec la construction d'une société juste et équitable. Ces objectifs sont au cœur des fonctions démocratiques de l'alinéa 2c).

Des rassemblements se produisent à des fins religieuses, expressives ou associatives, et ils peuvent être une façon d'exercer d'autres libertés fondamentales. Toutes les libertés fondamentales de la *Charte* servent des fonctions démocratiques essentielles et elles se recoupent dans une certaine mesure. Par exemple, le droit de réunion pacifique protège le droit des citoyens de se rassembler pour exprimer des opinions sur des questions relatives au fonctionnement d'une société libre. Les alinéas 2b) et 2c) sont donc étroitement liés. Les valeurs de démocratie, de recherche de la vérité et d'épanouissement personnel de l'alinéa 2c) correspondent aux valeurs sous-jacentes de la liberté d'expression et aux valeurs de droits collectifs et de responsabilisation collective inhérents à la liberté d'association.

Bien qu'il partage des valeurs avec les alinéas 2b) et 2d), le droit de réunion pacifique que garantit la *Charte* repose sur sa propre idée d'une liberté collective, spatiale et à caractère performatif. Le rassemblement lui-même peut avoir une valeur particulière comme forme de communication³. Une réunion ou un rassemblement public intègrent des idées d'espace et de présence ou de lieu. Le pouvoir de se rassembler peut être une prérogative politique importante distincte du droit de dire ce que l'on veut⁴.

³ Thomas Emerson, *The System of Freedom of Expression*, New York (NY), Random House, 1970, p. 286.

⁴ Judith Butler, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2015, p. 9.

3.2 La signification et la portée de la liberté de réunion

L'alinéa 2c) protège la poursuite collective d'un objectif commun par un rassemblement ou une réunion en public. Autrement dit, l'alinéa 2c) protège l'acte de se réunir. Le droit de réunion pacifique concerne, par définition, une activité de groupe, puisqu'une réunion est un rassemblement de plus d'une personne.

Le libellé de l'alinéa 2c) dit que les réunions protégées doivent être pacifiques. Par conséquent, ce qu'on entend par « pacifique » est essentiel pour définir la portée de l'alinéa 2c), car toute réunion qui n'est pas pacifique (ou qui devient non pacifique) sera exclue du champ de l'alinéa 2c), et le gouvernement pourrait limiter ces réunions sans avoir à s'en justifier. Pour ce qui est de la définition, « pacifique » pourrait tout simplement signifier « sans violence », mais le terme pourrait aussi signifier quelque chose de plus proche de « paisible » ou de « calme ». Une réunion violente serait évidemment exclue du champ de l'alinéa 2c). Il est plus difficile de savoir si une réunion devrait perdre sa protection constitutionnelle si elle est perturbatrice ou illégale, mais non violente.

Si la démocratie, la recherche de la vérité et l'épanouissement personnel sous-tendent l'alinéa 2c), il peut être raisonnable de protéger les réunions qui produisent un élément de perturbation. Beaucoup de manifestations sont perturbatrices, et il se peut que cette perturbation soit essentielle à leur efficacité. C'est particulièrement vrai pour les groupes et les communautés qui sont par ailleurs marginalisés sur le plan politique⁵. Des sources pertinentes en dehors de l'alinéa 2c) laissent aussi entendre qu'au moins certaines des réunions perturbatrices devraient bénéficier d'une protection constitutionnelle. Par exemple, l'alinéa 2b) de la *Charte* s'applique à toutes les activités expressives sauf celles qui sont violentes. Le seuil de violence est élevé, ce qui signifie que l'alinéa 2b) protège l'expression d'idées qui sont impopulaires, détestables ou contraires au courant général. La protection des réunions perturbatrices peut servir les mêmes valeurs que la protection des propos injurieux.

⁵ Tabatha Abu El-Haj, « Defining Peaceably: Policing the Line between Constitutionally Protected Protest and Unlawful Assembly », 2015, vol. 80, n° 1, Mod L Rev 961, p. 980.

Le droit international, qui a une approche plus développée de la liberté de réunion pacifique, appuie aussi la protection de réunions perturbatrices non violentes. Dans le cadre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, « [I]l peut arriver qu'en raison de l'effet perturbateur recherché ou inhérent à la nature même de certains rassemblements pacifiques, un degré de tolérance important soit nécessaire⁶ ». D'après la Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe, une conduite qui peut ennuyer ou déplaire et gêner, entraver ou bloquer temporairement les activités de tiers relève du champ de la liberté.

Cela ne veut pas dire pour autant que toutes les réunions non violentes sont garanties constitutionnellement, quel que soit leur effet perturbateur. Dans certains cas, la distinction entre les comportements perturbateurs et « non pacifiques » peut sembler floue. Qu'en est-il, par exemple, des rassemblements caractérisés par des comportements gravement préjudiciables, mais non violents? Un tel rassemblement serait-il tout de même « pacifique »? Ce sont des questions auxquelles il est difficile de répondre, surtout lorsqu'elles se posent dans un contexte théorique. L'essentiel, c'est qu'un rassemblement n'est pas exclu de la portée de l'alinéa 2c) au seul motif qu'il est perturbateur. Même des réunions très perturbatrices pourraient, en principe, servir les valeurs sur lesquelles reposent les libertés fondamentales garanties par la *Charte*.

La liberté de réunion pacifique reste un des droits les plus sous-développés de la *Charte*. Nombre de questions fondamentales n'ont pas encore de réponses juridiques claires. Par exemple, l'alinéa 2c) s'applique-t-il aux espaces virtuels ou protège-t-il les activités qui font partie intégrante de la réunion, comme la mobilisation de ressources, la planification, la préparation, la publicité d'un rassemblement et les déplacements

⁶ *Observation générale n° 37, (2020) sur le droit de réunion pacifique*, Comité des droits de l'homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37, par. 44.

pour se rendre à une réunion et en revenir⁷? Il faudrait, cependant, reconnaître le rôle conceptuel important de cet alinéa dans les dispositions de la *Charte* relatives aux libertés fondamentales. Tout comme les manifestations publiques font nécessairement intervenir la liberté d'expression, elles font aussi nécessairement intervenir la liberté de réunion pacifique.

4. La liberté d'association

L'alinéa 2d) de la *Charte* garantit la liberté d'association. Cette garantie est fondée sur l'autonomisation de ceux qui se joignent à d'autres pour se faire entendre et exercer un pouvoir. Comme la liberté de réunion pacifique, la liberté d'association est un droit collectif. L'alinéa 2d) peut conférer un pouvoir à des groupes dont les membres verraient trop facilement leur voix étouffée autrement à titre individuel. Par exemple, en s'unissant, les groupes vulnérables peuvent aider à corriger des inégalités, à protéger des groupes marginalisés et à rendre possible une société plus équitable.

La liberté d'association protège trois catégories d'activités : 1) le droit de se joindre à d'autres pour former des associations; 2) le droit de se joindre à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et 3) le droit de se joindre à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités. L'activité associative violente n'est pas protégée par l'alinéa 2d).

Jusqu'à présent, la liberté d'association se concentre presque exclusivement sur les relations de travail, comme la négociation collective et le droit de grève. Il reste à voir comment elle pourrait s'appliquer en dehors de ce contexte. En principe, les valeurs inhérentes à la liberté d'association – comme la poursuite collective d'objectifs communs, la préservation de la valeur et de la dignité humaine, et le maintien d'un

⁷ C'est le cas du droit de réunion pacifique dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* : *Observation générale n° 37, (2020) sur le droit de réunion pacifique*, Comité des droits de l'homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37, par. 33. Voir aussi les *Lignes directrices sur la liberté de réunion de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)*, 3^e éd., CDL-AD (2019) 017rev., par. 54 (y compris la planification, la préparation et la promotion dans sa conception du droit).

régime politique libre et démocratique – peuvent intervenir dans le contexte de manifestations publiques.

5. Les limites des libertés fondamentales

Jusqu'à présent, je me suis concentré sur un éventail d'activités qui sont constitutionnellement protégées en vertu de la *Charte* et sur les types d'activités qui sont si peu liés à la liberté d'expression, de réunion et d'association qu'ils ne bénéficient d'aucune protection constitutionnelle. En fait, la plupart des formes d'activité de protestation bénéficient de la protection de la *Charte*, mais certaines, comme l'expression violente ou la communication dans des lieux qui ne sont pas ouverts normalement au public, ne bénéficient pas d'une protection constitutionnelle. Je vais maintenant expliquer comment des formes d'expression, de réunion et d'association qui sont reconnues par la *Charte* peuvent parfois être limitées, si le gouvernement montre que ces limites sont raisonnables et justifiées.

Tous les droits protégés par la *Charte* sont assujettis à ces limites raisonnables dont il peut être démontré qu'elles sont justifiées dans une société libre et démocratique. Autrement dit, aucun droit n'est absolu. Dans certains cas, le gouvernement peut adopter des lois ou prendre des mesures qui limitent un droit garanti par la *Charte* afin de servir un autre objectif important. Parce qu'elle reçoit plus d'attention de la part des tribunaux, la liberté d'expression est un exemple utile. L'alinéa 2b) étant tellement général, il existe de nombreux exemples de règles qui ont été confirmées comme étant raisonnables, en dépit du fait qu'elles limitent la liberté d'expression.

L'article premier de la *Charte* contient la règle qui permet de limiter de manière raisonnable d'autres droits garantis par la *Charte*. Il revient aux tribunaux de déterminer si une limite donnée à un droit garanti par la *Charte* constitue une « limite raisonnable », ce qu'ils font en appliquant le « critère de l'arrêt *Oakes* », cette affaire étant la première où la Cour suprême du Canada a appliqué l'article premier de la *Charte*⁸. Le critère

⁸ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

de l'arrêt *Oakes* comprend quatre éléments principaux. Dans un premier temps, il faut établir si l'objectif de la loi est réel et suffisamment urgent pour justifier de limiter un droit ou une liberté fondamentale. Les deuxième et troisième étapes consistent à évaluer les façons dont le gouvernement a choisi d'atteindre son objectif : le critère du « lien rationnel » demande si la restriction sert de manière rationnelle l'objectif réel et urgent de la loi. Le critère de « l'atteinte minimale » demande si la mesure ne restreint pas plus le droit qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif. Le dernier élément du critère de l'arrêt *Oakes* vise à établir si l'avantage conféré par la mesure restrictive est proportionnel à l'atteinte à la liberté. Dans cette dernière évaluation, le type d'expression en cause peut être important. Les limites à la liberté d'expression visant des valeurs essentielles, comme le discours politique, sont généralement plus difficiles à justifier que des limites à des formes plus marginales d'expression qui n'ont aucun lien avec les valeurs sous-jacentes de l'article 2. Cependant, même si les manifestations politiques font intervenir l'essentiel de l'expression protégée, il se peut quand même que les mesures gouvernementales les limitent de manière justifiée.

Concrètement, le législateur peut limiter la liberté d'expression de plusieurs façons en réponse à des manifestations et à des campements de manifestants, notamment en les dispersant et aussi en imposant des restrictions de temps, de lieu et de modalités. En 2011, le gouvernement a dispersé légalement les manifestants d'« Occupy Toronto » quand il a délogé les militants qui manifestaient contre ce qu'ils percevaient comme étant des injustices économiques en occupant un parc public pendant plus d'un mois. Quant aux restrictions de temps, de lieu et de modalités, il peut, par exemple, confiner les manifestations à des lieux de manifestation désignés ou à des « zones de libre expression ». Cela est arrivé au Québec en 2011-2012, pendant une série de manifestations étudiantes dans la rue baptisées « Printemps érable », lesquelles ont entraîné l'adoption d'une loi restreignant considérablement les manifestations. Entre autres choses, la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent* imposait aux organisateurs de prévenir la police au moins huit heures à l'avance de toute réunion rassemblant 50 participants ou plus. Elle prévoyait aussi que la police pouvait exiger

un changement de lieu de réunion pour des motifs de sécurité publique et, dans ces cas, les organisateurs devaient lui soumettre le nouveau lieu. Les lois qui établissent des zones tampons ou de sécurité autour des cliniques d'avortement et des locaux qui leur sont associés sont un autre exemple de restrictions de temps, de lieu et de modalités.

Malgré des différences dans les méthodes, dans chacun des exemples susmentionnés, les tribunaux ont confirmé que les mesures gouvernementales imposaient une limite raisonnable à la liberté d'expression. Cela ne signifie pas que ce genre de mesures sera toujours justifié. Dans chacun de ces cas, les tribunaux ont tranché en fonction des faits de l'espèce. Autrement dit, dans des circonstances différentes, les tribunaux pourraient statuer que la même conduite du gouvernement limitait de manière déraisonnable – et, par conséquent, inconstitutionnelle – la liberté d'expression. L'équilibre à trouver lorsqu'on applique le critère de l'arrêt *Oakes* peut être très contextuel. Les restrictions à la liberté d'expression doivent toujours être évaluées à la lumière des faits qui leur sont propres. Le fait est simplement que, bien que protégées, les manifestations politiques peuvent être restreintes. Des restrictions peuvent s'appliquer aux manifestants qui s'expriment, même pacifiquement, si les restrictions en question constituent une limite raisonnable à l'article 2 de la *Charte*.

6. Les libertés fondamentales et la collecte de fonds

Avant de conclure ce chapitre sur les manifestations et les libertés fondamentales, je souhaite examiner l'interaction entre la collecte de fonds et les droits garantis par la *Charte*. Pendant l'enquête, j'ai entendu beaucoup de témoignages sur la façon dont des personnes ont choisi de participer aux manifestations à Ottawa ou ailleurs dans tout le Canada. Beaucoup de personnes se sont rendues dans la capitale nationale pour manifester. Certaines ont parcouru de longues distances. D'autres, toutefois, ont participé au mouvement du convoi de manières plus symboliques, y compris sur les réseaux sociaux et, notamment, en faisant des dons. Des dizaines de milliers de personnes ont exprimé leur soutien aux manifestants en donnant de

l'argent à leur cause, en personne et en ligne. J'analyse en détail ces collectes de fonds au chapitre 13. Il est important, aux fins de cette analyse, de reconnaître que les personnes qui ont apporté leur soutien aux manifestations en faisant des dons exerçaient également des libertés fondamentales.

Dépenser ou récolter des fonds pour soutenir des causes politiques, sociales et autres fait intervenir la liberté d'expression et la liberté d'association. La liberté d'expression comprend le droit d'employer toute méthode nécessaire pour communiquer. Cela inclut le don et la dépense de fonds en appui à l'expression. L'acte public qui consiste à aider financièrement une cause peut en soi adresser un message à d'autres, par exemple de soutien à une position politique ou de solidarité avec un mouvement social. Les fonds sont souvent dépensés à titre privé, sans s'adresser à un auditoire quelconque, ce qui en fait un acte qui n'est généralement pas considéré comme un acte d'expression. Cependant, il est souvent nécessaire de dépenser pour que d'autres puissent s'exprimer efficacement. Certains considèrent que les règles qui restreignent ou limitent la capacité des personnes de dépenser des fonds pour des choses comme des référendums ou des élections portent atteinte à la liberté d'expression.

La liberté d'association comprend aussi le droit de faire des dons à des organisations et de les soutenir. Les restrictions à la liberté de faire des dons, ou de collecter des fonds, à certaines fins contreviennent à l'alinéa 2d) parce qu'elles empêchent des personnes de participer à des activités associatives pour se joindre à d'autres et les soutenir.

Ces principes juridiques traduisent la simple réalité qui veut que l'expression se révèle parfois coûteuse. Les mesures qui ciblent les ressources financières nécessaires pour s'engager dans une activité de protestation peuvent porter atteinte à la liberté d'expression et aux droits d'association aussi gravement que les mesures qui ciblent les manifestations elles-mêmes. En pensant aux instruments économiques utilisés par le gouvernement en réponse aux manifestations d'Ottawa, je ne veux pas perdre de vue cette réalité.

Chapitre 4

Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques



Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques

1. Introduction

Au chapitre 3, j'examine comment la liberté d'expression, de réunion et d'association s'applique aux manifestations et comment l'article premier de la *Charte* autorise les gouvernements à limiter ces libertés dans certaines circonstances. Comme je l'explique dans ce chapitre, les libertés fondamentales et les limites raisonnables à ces libertés font toutes deux partie de la Constitution du Canada. Dans le présent chapitre, je parle de l'application de limites constitutionnelles aux manifestations en termes plus concrets en examinant les différents instruments juridiques qui existent pour réglementer ou restreindre les manifestations.

Il est arrivé au cours des audiences que des témoins semblent associer activités illégales et arrestations. Ils voyaient dans l'absence d'arrestations ou de mesures coercitives de la police une indication que les manifestants agissaient légalement. L'absence d'arrestations pendant une manifestation peut vouloir dire que la manifestation est légale, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Les limites qui existent en ce qui concerne les manifestations publiques sont appliquées dans le cadre d'un ensemble complexe de lois écrites et non écrites. Les acteurs qui interviennent dans le maintien de ces règles comprennent la police, mais aussi une série d'entités publiques et privées. Par exemple, les propriétaires qui obtiennent des injonctions et les sociétés de sécurité privées qui font respecter les règles peuvent jouer un rôle dans la gestion des manifestations. Quand la police intervient dans la gestion des manifestations, sa décision de ne pas recourir à des mesures coercitives peut être motivée par des facteurs allant des ressources disponibles aux plans pour

établir avec les manifestants une confiance durable. Alors que j'établis un cadre commun pour mon examen approfondi de l'utilisation par le gouvernement fédéral de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il est important de comprendre les protections essentielles conférées par la *Charte*, mais aussi les instruments juridiques qui existent pour imposer des limites raisonnables à la liberté de réunion, d'expression et d'association. J'examine donc dans ce chapitre les façons dont les manifestations publiques peuvent être contrôlées¹.

2. Les pouvoirs de la police

La police intervient presque toujours dans la gestion des manifestations publiques et cette gestion peut prendre de nombreuses formes. Dans certains cas, les manifestants travaillent en collaboration avec la police pour gérer le parcours des défilés et les lieux de manifestation. Il arrive même que la police participe à la planification d'aspects d'événements publics avec les organisateurs des manifestations. D'autres fois, la police intervient de manière réactive. Pendant les manifestations elles-mêmes, la police peut jouer différents rôles, y compris celui de gestionnaire de la circulation, de négociateur et de professionnel des relations publiques, ainsi que de garde de sécurité des manifestants, de leurs cibles et de la population en général. La police peut aussi intervenir pour restreindre les manifestations ou même pour les faire cesser. Les témoignages que la Commission a entendus sur les équipes de liaison policière, les unités de maintien de l'ordre et les cadres d'intervention en cas d'incidents critiques montraient que les relations entre les manifestants et la police peuvent être variées et complexes.

La police utilise souvent des outils d'interaction souples pour gérer les manifestations, comme parler avec les manifestants et les membres du public. D'autres fois, elle invoque une série de pouvoirs coercitifs pour maîtriser des manifestations ou y mettre

¹ Je suis redevable envers les professeurs Penney, Fehr et Rigakos, dont les documents commandés ont contribué à éclairer ce chapitre. Ces documents se trouvent au volume 5 de ce rapport.

fin. Mon propos ici concerne ce dernier cas, c'est-à-dire les pouvoirs légaux dont dispose la police en dehors de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui peuvent être utilisés pour limiter des manifestations. Les plus importants sont les pouvoirs conférés par le droit pénal et réglementaire. Ces pouvoirs permettent à la police de gérer des rassemblements qui portent illégalement atteinte à des personnes ou des biens ou qui menacent de le faire. J'utiliserai le terme « troubles de l'ordre public » pour décrire ce genre de manifestation.

2.1 Le droit pénal

La police peut gérer des troubles de l'ordre public en appliquant le *Code criminel*. Le maintien de la paix et de l'ordre public est un élément important du droit pénal. Beaucoup de tactiques que les manifestants peuvent utiliser pour exprimer leurs points de vue peuvent aussi constituer une infraction et le simple méfait fait partie des infractions les plus courantes pendant les manifestations. Il y a méfait lorsque quelqu'un empêche, interrompt ou gêne une personne dans la jouissance légitime d'un bien. Les manifestations sont souvent qualifiées de perturbatrices et quand la perturbation empêche une personne de jouir d'un bien, cela peut constituer une infraction.

Les manifestations qui deviennent violentes comportent inévitablement une forme ou une autre de comportement criminel, par exemple des voies de fait. Les manifestations qui ont lieu en contravention d'une injonction – sujet dont je parlerai plus loin dans ce chapitre – peuvent constituer une infraction de désobéissance à l'ordonnance d'un tribunal en vertu du *Code criminel* ou un outrage au tribunal de nature criminelle en common law. Parmi les autres infractions qui pourraient être commises pendant une manifestation figurent les suivantes : nuisance générale, participation à une émeute, refus de se disperser lorsque la « loi sur les émeutes » est invoquée, intimidation, tapage et attroupement illégal. Toutes ces infractions visent non seulement les manifestants qui se livrent à des activités interdites, mais aussi quiconque apporte

aide, encouragements et conseil à une autre personne pour l'inciter à prendre part aux activités interdites².

Face à une conduite criminelle, la police dispose d'une série de pouvoirs pour appréhender les suspects et empêcher que d'autres crimes soient commis. Le pouvoir le plus évident de la police à cet égard est la capacité d'arrêter. Les policiers peuvent arrêter quelqu'un qu'ils surprennent en flagrant délit. Ils peuvent aussi arrêter toute personne dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis un « acte criminel », qu'ils en aient été témoins ou pas. Les actes criminels, qui sont les plus graves de deux catégories de crimes au Canada, comprennent de nombreuses infractions mentionnées plus tôt dans ce chapitre, dont les méfaits.

Étant donné l'étendue du pouvoir d'arrestation, certains sont peut-être surpris que même des manifestations très perturbatrices donnent rarement lieu à des arrestations massives au Canada. Cela tient dans une large mesure au fait que la police jouit d'une grande latitude dans l'utilisation de ces pouvoirs, y compris pour ce qui est de porter des accusations, même si elle a constaté un comportement criminel. Elle peut choisir à la place de donner un avertissement informel et de ne pas prendre d'autre mesure. Même quand la police ne veut pas porter d'accusations criminelles, elle dispose d'une série d'options qui ne comprennent pas d'arrestation, y compris des formulaires et des ordres, comme des citations à comparaître, des engagements à se présenter devant un tribunal ou des convocations au tribunal pour s'assurer qu'une personne se présente devant la justice. Enfin, même quand la police arrête quelqu'un, elle dispose d'une série d'options pour sa remise en liberté.

Dans les faits, la police dispose d'un pouvoir d'arrestation souple qu'elle peut exercer pour gérer des manifestations dans lesquelles des infractions sont commises. La police a également un pouvoir d'arrestation qui ne l'oblige pas à porter d'accusations criminelles. On parle alors d'arrestation pour violation de la paix. Une violation

² Pour un examen plus détaillé des critères et de la portée de ces infractions, voir le document commandé de Steven Penney et Colton Fehr, *Pouvoirs policiers et troubles de l'ordre public*, dans le volume 5.

de la paix suppose un degré de violence et un risque de préjudice et exclut les comportements simplement ennuyeux, perturbateurs ou turbulents. Si un policier est témoin d'une violation de la paix, il peut arrêter les contrevenants ainsi que toute personne dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elle s'apprêtait à prendre part à ladite violation de la paix. Ce pouvoir est notable parce qu'il n'oblige pas la police à porter des accusations criminelles contre la personne arrêtée. En fait, il lui permet d'extraire la personne de ce qui pourrait être une situation violente ou préjudiciable.

En plus des pouvoirs que lui confère le *Code criminel*, la police dispose aussi de certains « pouvoirs accessoires » en common law pour le maintien de l'ordre public lorsqu'ils sont « nécessaire[s] à l'accomplissement du devoir particulier de la police et [...] raisonnable[s], compte tenu de la nature de la liberté entravée et de l'importance de l'objet public poursuivi par cette atteinte³ ». Parmi les exemples de pouvoirs de police autorisés dans le cadre de cette doctrine, mentionnons le fait de limiter l'accès à de petits espaces normalement ouverts au public et l'installation pour motif de sécurité d'une zone d'exclusion pour une conférence intergouvernementale. Cependant, depuis quelques années, les tribunaux hésitent à reconnaître les pouvoirs accessoires de la police dans les affaires de troubles de l'ordre public.

Pendant les audiences publiques, il a été notamment question du pouvoir de la police de créer une vaste zone d'exclusion au centre-ville d'Ottawa afin d'empêcher des manifestants d'arriver. Même si au moins quelques représentants de la police pensaient avoir ce pouvoir en vertu de la common law, on peut dire que l'étendue de ce pouvoir était incertaine. Dans le document qu'il a rédigé pour la Commission, intitulé *Le maintien de l'ordre lors des manifestations de grande ampleur au Canada : Pourquoi une loi sur le maintien de l'ordre public est nécessaire au Canada*, le professeur Robert Diab explique que, dans la plupart des cas, la police n'a pas clairement le pouvoir juridique au Canada de créer de vastes zones d'exclusion où elle contrôle l'entrée des véhicules et des piétons. J'examinerai plus loin dans ce

³ *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, p. 35. Voir aussi *R. c. Mann*, 2004 CSC 52, par. 24-26; *R. c. MacDonald*, 2014 CSC 3, par. 33-40.

rapport la question des pouvoirs de la police. Il suffit, pour l'instant, de souligner que l'existence et la portée des pouvoirs de la police en vertu de la common law peuvent être incertaines, y compris dans leur application au maintien de l'ordre pendant de grandes manifestations.

2.2 Le droit réglementaire

Le droit pénal n'est pas le seul outil dont dispose la police pour gérer les manifestations. Une série de dispositions réglementaires et de règlements municipaux lui confère le pouvoir de gérer la circulation, de fermer des routes et d'enlever des véhicules afin de maîtriser des troubles de l'ordre public. Ces lois peuvent aussi lui conférer des pouvoirs d'arrestation, mais leur portée varie considérablement d'un endroit à l'autre. Alors que certaines provinces donnent à la police de vastes pouvoirs pour ce qui est d'arrêter les personnes qui contreviennent à ces lois, la plupart n'autorisent les arrestations que pour certaines infractions précises.

Les lois provinciales sur la sécurité routière donnent à la police de larges pouvoirs pour ce qui est de diriger la circulation des véhicules et de contrôler l'accès aux voies de circulation, y compris pendant des troubles de l'ordre public. Les municipalités ont également de larges pouvoirs pour ce qui est de diriger la circulation, de fermer des voies de circulation, d'interdire le stationnement et de contrôler l'accès aux lieux publics. La Ville d'Ottawa, par exemple, a des règlements municipaux qui réglementent le stationnement, limitent l'accès des piétons aux routes, interdisent les nuisances sonores et autorisent l'enlèvement des véhicules en stationnement illégal.

Les lois provinciales sur la sécurité routière et les règlements municipaux créent généralement des infractions et imposent des sanctions administratives à qui enfreint leurs règles. La police peut utiliser ces contraventions pour dissuader des personnes d'avoir des comportements illicites pendant des manifestations. Dans certains cas, la police peut aller plus loin et arrêter des personnes pour des infractions aux lois provinciales et aux règlements municipaux. Au Manitoba et au Québec, la police peut, dans certaines circonstances, arrêter une personne qui commet une infraction

provinciale, quelle qu'elle soit. Dans la plupart des provinces, le pouvoir d'arrestation se limite à certaines infractions seulement (généralement plus graves).

2.3 Les pouvoirs en matière de gestion des urgences

Comme je le dis au chapitre 2, toutes les provinces et les territoires sont dotés de lois qui autorisent les gouvernements à donner à la police et à d'autres responsables des pouvoirs supplémentaires pendant une urgence. Ces pouvoirs peuvent également être utilisés pour faire face à des troubles de l'ordre public, quoique je souligne au chapitre 2 que cela n'avait pas été fait au Canada jusqu'en février 2022.

Le 11 février 2022, l'Ontario a déclaré une situation d'urgence en vertu de sa *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)*, sujet que je traite plus en détail plus loin dans ce rapport. La *LPCGSU* autorise le gouvernement à créer et à surveiller une zone d'exclusion de n'importe quelle taille. En février 2022, il ne l'a pas fait, mais à la place, il a interdit d'entraver l'accès aux « infrastructures essentielles », y compris aux hôpitaux, aux ports et aux principaux axes routiers. Il a aussi autorisé la police à ordonner aux personnes de déplacer leur véhicule ou à suspendre ou annuler le permis de conduire ou le permis de véhicule de l'Ontario de toute personne gênant la circulation routière.

Bien que rarement utilisées, les lois sur la gestion des urgences donnent au gouvernement une large gamme de mesures flexibles pour gérer ou interdire des manifestations qui sont suffisamment graves pour être considérées comme créant une « situation d'urgence ».

2.4 Les mesures législatives spéciales

Il y a un phénomène plus récent au Canada qui est l'adoption de lois qui confèrent à la police des pouvoirs supplémentaires pour faire face à des types particuliers de troubles de l'ordre public. Par exemple, après les événements de février 2022, l'Ontario a adopté une mesure législative qui a donné à la police le pouvoir d'arrêter des personnes sans mandat pour certains types d'entraves concernant

les « infrastructures de transport protégées », comme les ponts et les aéroports⁴. Depuis 2020, l'Alberta est dotée d'une loi semblable qui s'applique plus largement afin d'inclure les pipelines, les usines, les mines, les télécommunications, les lignes de transport d'électricité, les chemins de fer et les routes⁵. La Colombie-Britannique a une loi qui garantit l'accès aux infrastructures essentielles relatives à la COVID-19 qui devrait expirer le 1^{er} juillet 2023⁶. Comme dans le cas du pouvoir d'arrestation pour violation de la paix dont il était question précédemment dans ce chapitre, une violation de la loi britanno-colombienne ne constitue pas une infraction, mais la police a le pouvoir d'arrêter toute personne dont elle a des motifs raisonnables et probables de croire qu'elle enfreint ces règles.

3. Les autres instruments juridiques

Les policiers ne sont pas les seuls acteurs dotés de pouvoirs pour empêcher des manifestations, les gérer ou y mettre fin. Les forces armées et les tribunaux peuvent aussi jouer un rôle dans le maintien de l'ordre pendant les manifestations. En dehors des gouvernements, les citoyens peuvent également réglementer les manifestations en exerçant des droits de propriété, en recourant à des sociétés de sécurité privées et en obtenant des injonctions civiles.

3.1 L'aide militaire

Les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent tous deux demander l'aide des forces armées lorsque la police ne peut pas gérer des troubles par elle-même. En vertu des dispositions de la *Loi sur la défense nationale* relatives à l'« aide au pouvoir civil », les procureurs généraux des provinces peuvent réquisitionner les forces armées pour réprimer des « émeutes ou des troubles » du fait « de l'impuissance même des

⁴ *Loi de 2022 visant à ce que l'Ontario reste ouvert aux affaires*, L.O. 2022, ch. 10.

⁵ *Critical Infrastructure Defence Act*, S.A. 2020, ch. C-32.7.

⁶ *Access to Services (COVID-19) Act*, S.B.C. 2021, ch. 33, art. 7.

autorités civiles à les prévenir, réprimer ou maîtriser⁷ ». Lorsqu'on le lui demande, le chef d'état-major de la défense doit faire « intervenir la partie des Forces canadiennes » qu'il juge nécessaire pour prévenir ou réprimer les émeutes ou les troubles⁸. Les soldats appelés pour remplir ce rôle sont automatiquement désignés « agents » et ils peuvent exercer les pouvoirs d'agents de la paix en vertu du *Code criminel* et d'autres lois⁹. Le gouvernement fédéral peut également autoriser les forces armées à prêter assistance dans toute question d'application de la loi lorsque le gouvernement estime que l'assistance est dans l'intérêt national et que la question ne peut pas être réglée efficacement sans l'assistance des Forces armées canadiennes¹⁰. Cette dernière disposition ne donne pas aux soldats un statut d'agents de la paix.

Si l'aide au pouvoir civil existe sous une forme ou une autre depuis la naissance de la Confédération, il n'y a été recouru que rarement depuis la Seconde Guerre mondiale. Lorsqu'ils ont été appelés pendant la crise d'octobre en 1970 et pendant la crise d'Oka en 1990, les soldats ont fait peu d'application directe de la loi. Ils ont surtout assuré la sécurité et apporté un soutien logistique aux corps de police locaux. Cela est conforme à la politique qui dicte que les forces armées à qui le pouvoir civil demande assistance ne remplacent pas les autorités civiles, mais les aident à maintenir l'ordre public. De fait, il est important de dire très clairement que le recours à des soldats pour l'application de lois civiles est une mesure extrême qui ne devrait jamais être prise à la légère. Les soldats ne sont généralement pas formés au maintien de l'ordre. Ils sont entraînés pour tuer. L'utilisation d'une telle force pour faire face à des troubles du maintien de l'ordre intérieur sera toujours une question grave.

⁷ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 275. Voir aussi les art. 274 et 276-285.

⁸ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 278. Dans ce rôle, le chef d'état-major agit « sous réserve des instructions que le ministre juge indiquées dans les circonstances » et il doit consulter le procureur général auteur de la réquisition et celui de « toute autre province qui peut être concernée ».

⁹ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 282; *Code criminel*, art. 2g) définition d'« agent de la paix ». Les membres des forces armées qui agissent à ce titre restent, toutefois, assujettis à la chaîne de commandement militaire.

¹⁰ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 273.6(2).

3.2 Les injonctions civiles

Les gouvernements comme les particuliers peuvent solliciter l'aide des tribunaux pour gérer des manifestations en demandant une injonction. Une injonction est une ordonnance de tribunal qui impose à une personne ou à un groupe de ne pas faire ou de cesser de faire les choses énumérées dans l'ordonnance. Les particuliers et les organisations du secteur privé y recourent souvent pour faire face à des manifestations. L'histoire ouvrière du Canada abonde d'exemples d'employeurs qui ont obtenu des injonctions interdisant à leurs employés de former des piquets de grève. Il existe aussi de nombreux exemples d'injonctions anti-manifestations délivrées en dehors du contexte du monde du travail. Ainsi, en 2018, Coastal GasLink Pipeline Ltd. a obtenu une injonction pour empêcher les manifestants Wet'suwet'en de bloquer un chemin forestier. Après que l'injonction a été accordée, un autre groupe de personnes a dressé un nouveau barrage sur un site voisin et l'ordonnance d'injonction a été révisée pour que le secteur visé soit élargi de manière à inclure ce barrage.

Le gouvernement peut également obtenir des injonctions en réponse à des manifestations. Les événements qui se sont déroulés à Windsor (Ontario), dont je parle au chapitre 10, offrent un exemple d'acteurs des secteurs public et privé qui ont sollicité des injonctions contre des manifestants. L'Automotive Parts Manufacturers' Association, groupe professionnel privé, a été la première à demander une injonction pour faire lever le blocage du pont Ambassador. Ensuite, la Ville de Windsor lui a emboîté le pas et a sollicité une injonction lui permettant d'appliquer ses propres règlements municipaux. Comme je le mentionne plus tôt dans ce chapitre, quand des manifestants ne respectent pas les termes d'une injonction, la police peut les arrêter pour outrage au tribunal de nature criminelle.

3.3 Les pouvoirs privés

Les particuliers et les organisations du secteur privé peuvent jouer un rôle important dans la réglementation des manifestations. Le moyen le plus évident est sans doute l'exercice de leurs droits de propriété. Bien que j'emploie le terme « manifestations

publiques » dans tout ce chapitre, beaucoup de manifestations se déroulent sur des propriétés privées. Des milliers de jardins publics, de places et d'esplanades entrent dans la catégorie des « espaces publics de propriété privée », c'est-à-dire des endroits couramment utilisés par des membres du public, mais qui appartiennent, en fait, à des intérêts privés. En 2011, les manifestations Occupy Wall Street, qui ont commencé à New York, ont rassemblé des manifestants décidés à exprimer leurs griefs à propos d'injustices économiques apparentes. Les manifestations ont commencé à Manhattan, au Zuccotti Park, qui appartient non pas à la Ville de New York, mais à Brookfield Properties et à Goldman Sachs.

Les propriétaires de biens privés ont généralement le droit de décider qui ils autorisent sur leur propriété et qui ils souhaitent exclure. Dans tout le Canada, des lois sur l'entrée sans autorisation renforcent le pouvoir des propriétaires d'expulser ou d'exclure des personnes de leur propriété, y compris des personnes qui manifestent ou qui exercent par ailleurs leurs droits constitutionnels. Il ne faut pas oublier que les droits garantis par la *Charte* dont je parle au chapitre 3 ne protègent les citoyens que contre des mesures prises par le gouvernement. Un propriétaire privé n'a aucune obligation de respecter les droits constitutionnels des occupants de se réunir, de s'associer et de s'exprimer.

Le secteur privé dispose d'instruments juridiques pour régler les manifestations et de moyens de faire appliquer la loi sous forme de sociétés de sécurité privées. À partir des années 1960, le secteur canadien des services de sécurité privés a grandi en taille et en responsabilités, des gardes privés patrouillant dans de vastes zones urbaines et commerciales et assurant la sécurité d'infrastructures clés et de méga-événements. Depuis, le nombre d'agents de sécurité du secteur privé n'a cessé d'être plus élevé que celui des policiers du secteur public.

Au cours des 50 dernières années, le secteur privé a pris de plus en plus d'importance dans le maintien de l'ordre quotidien auprès des citoyens et il est plus étroitement lié aux corps policiers. Par exemple, pendant le Sommet du G20 à Toronto en 2010, des services de sécurité privés ont travaillé avec des entités de sécurité

canadiennes militaires, provinciales, fédérales et autres pour assurer la sécurité de ce sommet international. Pendant ce temps, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a mené la plus grande opération de police et de renseignement de l'histoire du Canada en utilisant son équipe intégrée de la sécurité (EIS) et son Groupe mixte du renseignement (GMR) (collectivement, EIS-GMR). L'EIS-GMR a mobilisé un vaste réseau de maintien de l'ordre constitué de 26 services de police, de plusieurs unités militaires et services de renseignement d'États, et de plus de 100 entreprises et organismes gouvernementaux. Le GMR a établi des centaines de points de contact avec des organismes d'application de loi, des ministères fédéraux et provinciaux, des administrations municipales et des sections de sécurité des entreprises. L'EIS-GMR a invité le secteur de la sécurité privé dans son « centre de crise » afin d'avoir un commandement intégré. Les services de sécurité privés étaient donc étroitement liés à l'appareil sécuritaire militaire, provincial, fédéral et canadien et faisaient partie de la réponse aux manifestations de grande ampleur qui ont eu lieu pendant le sommet.

4. Le maintien de l'ordre pendant les manifestations publiques et l'exercice du pouvoir discrétionnaire

Limiter raisonnablement les libertés fondamentales, ou pas, et comment le faire sont des questions essentielles en matière de maintien de l'ordre lors de manifestations publiques. Comme il est expliqué plus haut dans ce chapitre, aucun acteur ne décide seul de la façon de gérer des troubles de l'ordre. Les gouvernements, la police et même des entités privées peuvent modeler l'environnement dans lequel les manifestations ont lieu. En outre, chaque acteur dispose d'une gamme d'outils. Dans la dernière partie de ce chapitre, j'examine deux facteurs qui influencent la façon dont la police traite différents types de troubles de l'ordre public : son degré d'indépendance par rapport aux élus et les méthodes dont elle dispose.

4.1 Les relations entre la police et le gouvernement

Les choix que fait la police pour gérer une manifestation peuvent différer des choix que feraient les élus. Alors que les gouvernements décident de questions importantes en matière de maintien de l'ordre, ils n'exercent pas de contrôle absolu sur la police. C'est important. Si un gouvernement exerce trop de contrôle sur la police, le risque est que la loi ne sera pas appliquée de manière impartiale. À l'inverse, si un gouvernement exerce trop peu de contrôle sur la police, le risque est que la police deviendra autonome. Par conséquent, la police doit rendre des comptes aux institutions démocratiques, tout en prenant de nombreuses décisions indépendamment du gouvernement. On parle souvent, à propos de cette latitude, d'« indépendance opérationnelle ».

Les contours de l'indépendance opérationnelle demeurent vagues. Ils font aussi l'objet de débats. Certaines commissions d'enquête et certains auteurs reprochent à l'indépendance opérationnelle de manquer de clarté, de ne pas être gérable et même d'être antidémocratique¹¹. Veiller à ce que la police rende des comptes au public sans qu'elle soit indûment influencée par des pressions politiques est un exercice délicat.

À ce stade, j'estime qu'il suffit de souligner que les décisions fondamentales en matière d'application de la loi, comme la décision d'ouvrir une enquête, de porter des accusations ou d'arrêter quelqu'un ou pas, appartiennent à la police. Cet aspect de l'indépendance opérationnelle est évident dans les décisions judiciaires et les lois.

En ce qui concerne les décisions judiciaires, la Cour suprême du Canada a statué depuis longtemps que [TRADUCTION] « [l']identification et l'arrestation des contrevenants, la préservation de la paix publique, l'application des lois et d'autres pouvoirs et devoirs

¹¹ Voir, p. ex., Kent Roach, « The Overview: Four Models of Police-Government Relations », dans Margaret Beare et Tonita Murray (sous la dir.), *Police and Government Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 75 et 76; Lorne Sossin, « The Oversight of Executive-Police Relation in Canada », dans M. Beare et T. Murray (sous la dir.), *Police and Government Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 122; Alan Borovoy, « Commentary », dans M. Beare et T. Murray (sous la dir.), *Police and Government Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 128-131; Kent Roach, *Canadian Policing: Why and How It Must Change*, Toronto, Delve Books, 2022, ch. 5.

semblables sont confiés aux policiers et agents et découlent de la loi » et ne viennent pas des organes politiques qui les nomment¹². Plus récemment, la Cour suprême a statué qu'un policier qui enquête sur un crime « n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit¹³ ». Dans ces conclusions, la Cour suprême établit un lien entre l'indépendance de la police par rapport au pouvoir exécutif et le principe constitutionnel de la primauté du droit. La primauté du droit signifie, entre autres choses, que la loi s'applique à tous de la même façon. Ce principe serait compromis si le gouvernement avait le pouvoir d'ordonner à la police d'enquêter ou de porter des accusations (ou de ne pas enquêter ou porter des accusations) relativement à certaines personnes.

Pour ce qui est de la législation, nombre de lois provinciales restreignent les instructions que les commissions des services de police – qui sont composées d'élus et de personnes nommées par les gouvernements – peuvent donner à la police locale. Par exemple, la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario dit que la commission ne peut pas « donner de directives au chef de police au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police¹⁴ ». En revanche, la reddition de comptes et la surveillance démocratiques nécessitent une certaine transparence de la part de la police et des lignes de communication ouvertes avec les élus. La question des pratiques exemplaires en matière de partage de l'information et d'interactions entre les services de police et leurs commissions peut être compliquée, et j'y reviendrai plus loin dans ce rapport. Pour l'instant, ce que je souhaite dire, c'est que la police jouit d'une relativement grande latitude pour ce qui est de la façon dont elle intervient en réponse à des troubles de l'ordre public.

4.2 Les réponses de la police aux troubles de l'ordre public

Le pouvoir discrétionnaire dont jouit la police dans la gestion des troubles de l'ordre public a des retombées du haut commandement aux policiers individuels. La

¹² *McCleave v. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106, p. 108 et 109.

¹³ *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par. 27.

¹⁴ *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1999, c. P.15, art. 31(4).

Commission a entendu des témoignages au sujet de différents modèles de service employés par différents corps de police, y compris le Service de police d'Ottawa, la Police provinciale de l'Ontario et la GRC. En général, le haut commandement donne des directives au sujet d'une opération, y compris en ce qui concerne son objet, ses limites, ses conditions et la conclusion attendue. Les commandants des interventions – les policiers affectés à la gestion de différents incidents majeurs – prennent d'autres décisions. Ils élaborent des stratégies adaptées et mettent en œuvre des plans appropriés aux incidents auxquels ils sont affectés. Sur le terrain, chaque policier jouit aussi d'une certaine latitude dans l'exercice de ses fonctions.

Les décisions que prend un commandant des interventions sont conditionnées par les outils dont il dispose. Les témoins de la police qui ont comparu devant la Commission ont expliqué que les commandants des interventions fonctionnent dans un « triangle de commandement ». Le commandant des interventions se trouve au sommet du triangle, avec les équipes de liaison et les unités de maintien de l'ordre qui se situent de part et d'autre. En général, les équipes de liaison négocient avec les manifestants et conseillent le commandant des interventions sur les options en matière de négociation. Les unités de maintien de l'ordre préparent des réponses tactiques et conseillent à leur sujet.

Même lorsque des arrestations ou des opérations tactiques sont justifiées d'un point de vue légal, les commandants des interventions choisiront souvent de s'appuyer sur les équipes de liaison pour négocier avec les manifestants. Il y a plusieurs raisons à cela. En parlant avec les manifestants, les équipes de liaison essaient de maintenir ouvertes les lignes de communication et de nouer une relation de confiance. Quand la police comprend les objectifs des manifestants, elle peut être en mesure de faciliter un environnement sécuritaire et légal dans lequel les manifestants pourront exercer leur liberté d'expression et de réunion. Par l'éducation, la police peut réduire ou éliminer les comportements illicites. Dans certains cas, elle peut faciliter la fin de la manifestation ou réduire l'espace qu'elle occupe. Les avantages qu'il y a à nouer une relation de confiance et à établir des liens avec des personnes influentes peuvent aussi aller au-delà de la situation de crise en cours. S'appuyer sur les équipes de

liaison, plutôt que procéder à des arrestations, peut aider à maintenir des lignes de communication avec les parties prenantes après la situation de crise. En fait, les policiers qui ont témoigné devant la Commission ont expliqué qu'ils accordent plus la priorité à l'utilisation d'équipes de liaison qu'au recours aux unités de maintien de l'ordre, dans la mesure du possible.

Les policiers de première ligne qui constatent des activités criminelles pendant une manifestation ont aussi la latitude de ne pas arrêter des manifestants ou de ne pas faire usage de la force avec eux. En plus de vouloir favoriser la confiance entre la police et les manifestants, un policier peut conclure que le risque d'une intervention l'emporte sur les avantages. Ce peut être le cas lorsqu'un policier est témoin d'infractions contre des biens qui ne mettent la sécurité de personne en danger et qu'une intervention risque de provoquer une réaction violente de la part du contrevenant ou de ceux qui le soutiennent. Les policiers peuvent être particulièrement peu enclins à arrêter quelqu'un dans une foule quand ils estiment que des accusations peuvent être portées plus tard, dans un climat moins explosif.

En résumé, la police dispose de nombreuses méthodes, autres que les arrestations et l'usage de la force, pour gérer des troubles de l'ordre public. Même quand la police constate des activités criminelles, des techniques comme la négociation de la forme et du lieu de la manifestation servent peut-être mieux la désescalade et l'exercice des libertés fondamentales.

Chapitre 5

Les origines du mouvement du Convoi de la liberté



Les origines du mouvement du Convoi de la liberté

1. Les clivages sociaux, le populisme et le Convoi de la liberté

Il est difficile et complexe de comprendre les origines du mouvement du Convoi de la liberté. À première vue, les causes des manifestations semblent être une réaction directe aux mesures de santé publique liées à la COVID-19 et aux changements apportés au début de 2022 aux mesures frontalières du Canada, qui ont eu des répercussions sur les camionneurs commerciaux non vaccinés. De nombreux manifestants à Ottawa et ailleurs au pays ont exprimé leurs raisons de manifester exactement en ces termes. Cependant, les manifestations contre les mesures de santé publique ne sont pas apparues en vase clos en 2022. Les préoccupations particulières relatives aux règles de quarantaine et aux passeports vaccinaux avaient comme toile de fond des griefs plus généraux concernant le gouvernement fédéral et l'état de la société canadienne. Cela n'apparaît nulle part aussi clairement que dans l'utilisation du mot « liberté » comme cri de ralliement dans les rues d'Ottawa.

Afin de mieux saisir les tendances sociales profondes qui ont influé sur l'émergence du mouvement du Convoi de la liberté, la Commission a commandé une série de documents de recherche sur les clivages sociaux au Canada. Ces documents inclus dans le volume 5 du présent rapport, examinent le mouvement du Convoi de la liberté sous différents angles. Ceux-ci ne prétendent pas être un compte rendu exhaustif des forces politiques et sociales complexes qui ont donné naissance au mouvement du Convoi de la liberté, mais ils ont néanmoins permis de dégager les grandes tendances qui caractérisent le contexte dans lequel ce mouvement a pris forme. Bien que chaque

document apporte son propre commentaire distinct, collectivement, ils font état d'une polarisation croissante au sein de la société canadienne, causée par des tendances qui ont été révélées dans l'émergence du Convoi de la liberté.

L'une des façons de comprendre ces tendances est en référence au populisme. Les années 2010 ont vu l'émergence d'une nouvelle vague de sentiment populiste dans de nombreuses régions du monde et le Canada n'a pas fait exception. Ces sentiments se caractérisent par l'idée que les élites politiques et sociales gouvernent uniquement pour leur bénéfice, au détriment des simples citoyens. Aliénés par l'establishment politique, ces groupes exigent que le gouvernement recommence à gouverner au nom et dans l'intérêt du peuple (aussi contesté que soit ce concept). Les personnes partageant ce point de vue ont considéré les mesures de santé publique, qui ont souvent eu des conséquences réelles sur la vie et le gagne-pain des Canadiens, comme un exemple particulièrement frappant d'une élite politique faisant fi des droits et des intérêts de la population générale.

Aucune raison unique ne permet d'expliquer pourquoi les cadres populistes sont devenus plus répandus au Canada au cours de la dernière décennie. L'émergence de mouvements sociaux est souvent complexe. Toutefois, il est évident qu'au moins trois grandes tendances aident à décrire l'émergence de cette ligne de pensée politique : la marginalisation économique, l'anxiété sociale et la méfiance envers les institutions politiques.

La marginalisation économique a contribué à la montée du sentiment populiste dans le monde entier, la crise économique de 2008 étant souvent citée comme un moment charnière. Cette crise a été provoquée par ce que beaucoup ont perçu comme un système financier truqué en faveur d'une élite économique. Lorsqu'il s'est effondré sous son propre poids, les élites politiques ont renfloué les riches tandis que les gens ordinaires ont perdu leur emploi, leur pension et leur maison. Les Canadiens ont aussi ressenti les effets de cette crise financière mondiale. Des événements survenus en 2015 ont été tout aussi importants pour le Canada, car ils ont aggravé les inquiétudes économiques, surtout dans l'Ouest. La chute des prix du pétrole a représenté un défi

économique de taille pour les travailleurs, surtout en Alberta. Ce facteur s'est conjugué aux nouvelles politiques environnementales du gouvernement fédéral qui ont été considérées comme hostiles à l'industrie pétrolière et gazière. Plutôt qu'une force d'appui, beaucoup ont estimé que le gouvernement fédéral contribuait activement aux inquiétudes économiques de l'Ouest canadien.

De plus, les inquiétudes sociales ont joué un rôle important à la montée du populisme au Canada. Le pays étant devenu plus cosmopolite au cours de la dernière décennie, des données de sondage révèlent qu'un segment important de la population se montre sceptique face à ces tendances. Par exemple, si la plupart des Canadiens ont une opinion favorable de l'immigration, certains considèrent les niveaux élevés d'immigration comme une menace non seulement économique, mais sociale qui remet en question un sens particulier de l'identité canadienne¹. Les inquiétudes sociales croissantes au sein de la nation ne se limitent pas aux opinions sur l'immigration et, en réalité, elles se manifestent souvent sans lien avec la race, la religion ou l'origine ethnique. Ce qui unifie ces inquiétudes sociales, ce sont des points de vue de plus en plus rigides sur qui est « nous » et qui est « eux » et la crainte qu'« eux » représentent un défi aux valeurs fondamentales et à l'identité du « nous ». Tout comme les élites économiques sont considérées comme une menace pour la classe ouvrière, les élites du corridor Toronto-Montréal peuvent être perçues comme une menace pour les identités et les modes de vie régionaux ou ruraux. Parce qu'« eux » sont une source de menace, les inquiétudes sociales poussent des gens à percevoir les personnes extérieures à leur communauté avec plus d'hostilité.

Enfin, les années 2010 ont aussi été marquées par une érosion dramatique de la confiance de certaines personnes dans les institutions publiques. Le plus troublant est peut-être le manque de confiance croissant dans la politique électorale elle-même. La démocratie repose sur le « consentement des perdants », c'est-à-dire que ceux qui ne sont pas d'accord avec les décisions du gouvernement les acceptent

¹ Voir le document commandé de Frank Graves, *Comprendre le mouvement pour la liberté : Causes, conséquences et réponses possibles*, p. 13-12 et 13-19, qui figure dans le volume 5 du présent rapport.

néanmoins comme légitimes parce qu'elles sont le fruit d'un processus démocratique équitable. Il est facile de comprendre pourquoi des personnes qui ne considèrent pas les élections comme libres et équitables refuseraient ce consentement. Lorsque des gens remettent en question la légitimité même du système politique existant, il y a une véritable raison de canaliser leurs doléances par d'autres moyens que la politique électorale conventionnelle.

Tous ces éléments dynamiques qui contribuent à définir les tendances politiques contemporaines ont pu être observés en action pendant le Convoi de la liberté. Les mesures contre la COVID-19, par exemple, étaient perçues comme des règles imposées par une élite politique qui infligeait de terribles préjudices économiques aux travailleurs. Le manque de confiance dans les institutions publiques, comme les responsables de la santé publique, a conduit de nombreuses personnes à remettre en question l'utilité de ces mesures. Le discours politique était de plus en plus hostile. Les politiciens et les responsables de la santé publique qui imposaient ces règles ne devaient pas simplement être critiqués et désapprouvés. Pour certains opposants véhéments, ils représentaient des ennemis à emprisonner ou pire encore. Des recherches empiriques contribuent à démontrer un lien entre les partisans du Convoi de la liberté et ses tendances sociales et politiques sous-jacentes. Par exemple, dans un sondage, 70 % des partisans du Convoi de la liberté étaient d'accord pour dire que « les gens comme moi prennent du retard par rapport à la société », contre moins de 50 % chez les non partisans. Cinquante-six pour cent des partisans du convoi croyaient que l'élection fédérale de 2021 avait été menée de façon inéquitable².

L'émergence de la pandémie de la COVID-19 n'a pas créé ces tendances au Canada. Elles existaient depuis un certain temps. La pandémie a plutôt créé une situation permettant à ces tendances de se manifester plus clairement. Les mesures de santé publique ont fourni aux groupes une occasion efficace d'exprimer leurs griefs les plus profonds concernant le statut économique, la place sociale et la méfiance à l'égard

² Voir le document commandé de Jared J. Wesley, *Le séparatisme en Alberta et le Convoi de la liberté : une nouvelle marque d'aliénation de l'Ouest*, p. 11-24, qui figure dans le volume 5 du présent rapport.

du gouvernement. Cela ne signifie pas que les sentiments concernant l'obligation de porter le masque ou les passeports vaccinaux n'étaient pas authentiques. Ils l'étaient, mais il est important de comprendre que ces sentiments n'existaient pas en vase clos. Ils représentaient plutôt une manifestation particulièrement vive des tendances plus profondes qui avaient une incidence sur la société canadienne depuis des années.

2. Les médias sociaux, les mouvements sociaux et la problématique de la désinformation et de la mésinformation

Le rôle essentiel qu'ont joué les médias sociaux dans le façonnement du mouvement du Convoi de la liberté est une chose qui m'est apparue clairement dans la preuve qui m'a été présentée au cours de l'enquête. Facebook, Twitter et de nombreuses autres plateformes ont été les outils par lesquels les organisateurs se sont rencontrés, ont coordonné leurs efforts et ont établi des liens avec les participants. Pendant les manifestations, les médias sociaux ont eu une grande influence sur la façon dont elles étaient perçues par d'autres personnes au Canada et dans le monde. On m'a présenté de la preuve sur des événements clés au cours des manifestations où les médias sociaux ont joué un rôle décisif, comme lorsque la diffusion en direct d'interventions par la GRC à Coutts, en Alberta, a incité d'autres manifestants de Milk River à se diriger vers le sud et à rejoindre les manifestants de Coutts qui bloquaient la route.

Il ne faut pas s'étonner que les médias sociaux jouent aujourd'hui un rôle important dans l'organisation et la mobilisation des mouvements de protestation. Les médias sociaux sont un outil puissant qui nous permet de nous connecter les uns aux autres et de partager des idées, des croyances et des projets. Des préparations qui, dans les décennies passées, pouvaient nécessiter des mois de travail peuvent être réalisées aujourd'hui en quelques jours. Les actions collectives peuvent se dérouler à une échelle beaucoup plus grande et avec des degrés de coordination accrus.

Mais les médias sociaux présentent aussi leurs propres défis. Il s'agit en fin de compte d'un outil, et comme tous les outils, ils peuvent être utilisés de manière constructive ou destructive. Les médias sociaux amplifient les voix et le pouvoir des héros comme des méchants. Ils permettent aux manifestants de se coordonner plus efficacement, quelle que soit leur cause ou leur intention. Cependant, les médias sociaux posent également des défis uniques, non seulement pour les manifestations, mais aussi pour la société dans son ensemble. Dans un document préparé pour la Commission, la professeure Emily Laidlaw aborde le phénomène de la désinformation et de la mésinformation, ainsi que la façon dont les médias sociaux permettent aux discours haineux, à la propagande, aux théories du complot et aux mensonges de se répandre plus loin, plus vite et à moindre coût que jamais auparavant.

Cet aspect des médias sociaux a été évoqué tout au long de l'enquête : de fausses croyances selon lesquelles les vaccins contre la COVID-19 manipulent les gènes d'une personne, des flux de médias sociaux regorgeant de contenus homophobes ou racistes, ainsi que des comptes rendus inexacts d'événements importants, ont tous fait l'objet de témoignages devant moi. D'autres fois, ils ont joué un rôle important dans des événements clés examinés par la Commission, comme lorsque Benjamin Dichter, l'un des porte-parole du convoi, a utilisé le compte Twitter de Tamara Lich, pour prétendre à tort qu'un accord récemment négocié avec la Ville d'Ottawa pour déplacer les camions des rues résidentielles était une « fausse nouvelle ».

L'influence de la désinformation et de la mésinformation sur les médias sociaux est un sujet compliqué, et le rôle qu'elles ont joué dans les manifestations est lui-même complexe. Dans un rapport d'expert préparé pour la Commission, le professeur Ahmed Al-Rawi a procédé à un examen approfondi des messages publiés sur les médias sociaux pendant les manifestations³. Son analyse a démontré une grande variabilité dans la façon dont les différentes plateformes de médias sociaux ont été utilisées. Facebook et Instagram étaient des plateformes qui, de manière générale,

³ Ahmed Al-Rawi, *An Empirical Assessment of the Convoy Protest on Six Online Sites*, COM00000864.

réunissaient des partisans du convoi, tandis que Twitter accueillait de nombreux opposants aux manifestants. La mésinformation était limitée sur les plateformes « grand public », mais était beaucoup plus répandue sur les plateformes alternatives comme Telegram.

De même, le rôle de la désinformation et des acteurs étrangers était peut-être plus compliqué qu'il n'y paraissait à première vue. La preuve provenant du gouvernement du Canada indiquait qu'il n'y avait aucune preuve de campagnes de désinformation étrangères liées au convoi lui-même. Toutefois, comme l'a déclaré la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères, Cindy Termorshuizen, ces événements [TRADUCTION] « ne se sont pas produits dans le vide ». Les campagnes de désinformation d'origine étrangère sur les médias sociaux constituent une menace persistante dans le monde démocratique libéral depuis un certain temps déjà. Pendant la pandémie de COVID-19, par exemple, des acteurs étatiques étrangers ont réussi à diffuser de fausses informations sur la COVID-19, les mesures de santé publique et les vaccins, afin de semer la méfiance à l'égard des gouvernements démocratiques. Comme l'a déclaré M^{me} Termorshuizen, [TRADUCTION] « certains analystes ont suggéré qu'il n'était pas vraiment nécessaire que les acteurs étatiques étrangers s'engagent de manière significative dans l'environnement d'information du convoi, car il y avait déjà un tel niveau de désinformation autour de celui-ci⁴ ».

Les témoignages de nombreux organisateurs et participants du convoi ont démontré une gamme de points de vue que je n'ai aucune difficulté à décrire comme fondés sur la mésinformation. Certains de ces points de vue portaient sur des questions qui étaient directement en jeu dans les manifestations. Chris Barber, l'un des principaux organisateurs du Convoi de la liberté, et M. Dichter ont tous deux témoigné qu'ils pensaient que les États-Unis d'Amérique n'avaient décidé d'imposer la vaccination aux camionneurs qu'après que le Canada l'eut fait. Brigitte Belton, une autre des organisatrices initiales du convoi, a témoigné qu'elle croyait que les États-Unis avaient

⁴ Témoignage de Cindy Termorshuizen, transcription, vol. 22, p. 284-287.

abandonné leurs exigences en matière de vaccination au moment du convoi. Aucune de ces croyances n'était vraie.

D'autres témoins ont exprimé des points de vue plus clairement conspirationnistes. James Bauder et Patrick King, dont je parle plus loin dans ce chapitre, et plus longuement au chapitre 6, ont fourni de nombreux exemples de ce type de mésinformation. M. Bauder a témoigné que les vaccins à ARNm modifiaient les gènes des gens, que l'élection présidentielle américaine de 2020 était truquée et qu'une déclaration internationale sur les principes éthiques de la recherche médicale impliquant les sujets humains autorisait le Sénat du Canada à outrepasser le droit national dans certaines circonstances. M. King a témoigné de sa conviction apparente que le gouvernement du Canada avait [TRADUCTION] « mis en œuvre » la présence de soldats chinois au Canada, et que l'ancien président de l'Iran avait des plans pour « éliminer » la « race anglo-saxonne » puis « inonder » les frontières des pays occidentaux « d'immigrants⁵ ». M. King et M. Bauder étaient tous deux très actifs sur les médias sociaux et avaient de nombreux abonnés.

Bien que la preuve demeure compliquée à plusieurs égards, il est clair que les médias sociaux ont joué un rôle important dans les événements de janvier et février 2022, comme ils le feront probablement dans des manifestations futures. Comprendre comment ces plateformes numériques fonctionnent pour organiser, inspirer, informer et induire en erreur est nécessaire à la compréhension des manifestations elles-mêmes.

3. Les convois précédents : 2018-2019

Le recours à un convoi de camions comme moyen de protestation n'était pas nouveau en 2022. Les tactiques particulières du Convoi de la liberté, soit l'utilisation de flottes de gros véhicules pour ralentir ou perturber la circulation, ont été employées dans une gamme d'autres manifestations qui reflétaient les inquiétudes économiques,

⁵ Témoignage de Patrick King, transcription, vol. 15, p. 237 et 246.

sociales et politiques dont il a été question plus tôt dans ce chapitre. Par exemple, le 16 décembre 2018, un convoi de quelque 600 camions a traversé Grande Prairie en Alberta, afin de sensibiliser la population aux difficultés éprouvées par les camionneurs du secteur de l'énergie de l'Alberta. Le 19 décembre 2018, le groupe « Truckers for Pipelines » a organisé un convoi de camions long de 22 kilomètres jusqu'à Nisku, en Alberta, pour protester contre l'absence de progrès dans la mise en place de pipelines. Les manifestants ont parlé aux médias de l'importance de développer ces projets énergétiques pour subvenir à leurs besoins et ceux de leurs familles. Le mois de décembre 2018 a aussi été le point de départ d'un autre convoi qui partageait des similitudes frappantes avec le Convoi de la liberté, notamment en ciblant Ottawa, en utilisant le sociofinancement et, notamment, en impliquant au moins un organisateur du Convoi de la liberté.

En décembre 2018, un groupe d'Albertains a créé un groupe Facebook appelé « Yellow Vests Canada », ou « Gilets jaunes Canada » et a commencé à planifier le « Convoi (officiel) des gilets jaunes vers Ottawa ». Ils avaient l'intention de protester, entre autres, contre le projet de loi sur la tarification du carbone du gouvernement fédéral et les modifications proposées au régime fédéral d'évaluation environnementale. Le principal organisateur de ces manifestations était Glen Carritt.

Le choix de l'appellation « gilets jaunes » par M. Carritt a été controversé. L'expression « gilets jaunes » faisait référence aux manifestations des gilets jaunes qui avaient débuté en France en novembre 2018, initialement en réaction contre les taxes sur le diesel. Alors que le mouvement français avait pour origine des griefs économiques, certains de ses organisateurs ont également employé une rhétorique que certains ont perçue comme ayant des connotations anti-immigration, antisémites et islamophobes. Certains des organisateurs du « Convoi (officiel) des gilets jaunes vers Ottawa » se seraient inquiétés de la façon dont le mouvement français des gilets jaunes était perçu. Une préoccupation connexe est apparue lorsque des menaces de mort à l'encontre du premier ministre canadien ont commencé à apparaître sur certaines pages des gilets jaunes canadiens, ce qui a amené certaines sections locales du mouvement à envisager de changer de nom pour se dissocier de cette conduite. Les organisateurs

canadiens des gilets jaunes ont fini par rebaptiser leur mouvement en convoi « United We Roll » pour le Canada.

Le 14 février 2019, le convoi United We Roll a quitté Red Deer en direction d'Ottawa afin de protester contre les politiques énergétiques du gouvernement fédéral. Selon les organes de presse, environ 170 camions de différentes tailles ont quitté Red Deer dans le cadre du convoi⁶. Arrivé à Ottawa le 19 février 2019, United We Roll a participé à deux jours de manifestation sur la Colline du Parlement et dans les environs avant de se disperser.

Plusieurs personnes qui allaient jouer un rôle de premier plan dans les manifestations de 2022 à Ottawa ont participé au convoi United We Roll. M. King a témoigné devant la Commission qu'il était l'une des deux personnes dans le camion pilote qui a mené le convoi United We Roll. M. Bauder a participé au convoi United We Roll. Tamara Lich, la personne qui allait, à bien des égards, devenir le visage du Convoi de la liberté, a participé aux rassemblements des gilets jaunes à Medicine Hat, en Alberta, et en est devenue l'une des organisatrices. Bien qu'elle ne soit pas venue à Ottawa dans le cadre de United We Roll, elle a aidé à mettre les participants en contact les uns avec les autres pendant l'organisation de ce convoi.

Une page Facebook « United We Roll for Canada » demeure active à ce jour⁷. Bien qu'elle soit toujours axée sur la politique énergétique, la page Facebook publie et partage régulièrement des messages critiquant les mesures de santé publique prises par les gouvernements canadiens en réponse à la pandémie de la COVID-19 et en soutien au Convoi de la liberté en 2022⁸.

⁶ *CBC News*, « 'We've been treated unfairly': Truck convoy sets off from Alberta to protest Ottawa's oil and gas policies », 14 février 2019, COM00000450.

⁷ Le groupe Facebook « United We Roll for Canada » (COM00000578) a été créé le 27 février 2019. Les administrateurs et les modérateurs du groupe comprennent Glen Carritt et Haley Wile. Le groupe comptait 7 776 membres au 22 août 2022.

⁸ Par exemple, le 18 février 2022, Glen Carritt a publié une vidéo sur la page du groupe à l'appui de la manifestation à Ottawa et établissant des liens avec le convoi United We Roll en 2019, COM00000583.

4. La pandémie de la COVID-19, les mesures de santé publique et les manifestations

Le convoi United We Roll a eu lieu moins d'un an avant l'émergence du nouveau coronavirus à l'origine de la COVID-19. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré que la COVID-19 était une pandémie et a fait état de plus de 118 000 cas de COVID-19 dans 114 pays et de 4 291 décès dus à la COVID-19. À la fin du mois de mars 2020, chaque province et territoire du Canada avait déclaré une forme d'état d'urgence lié à la maladie. Certains ont déclaré plusieurs états d'urgence et d'innombrables municipalités ont déclaré leurs propres urgences. De nombreux gouvernements autochtones ont aussi déclaré des situations d'urgence. À l'échelle fédérale, les mesures ont compris des décrets pris en vertu de la *Loi sur la quarantaine* qui avaient pour effet d'interdire l'entrée au Canada à la plupart des ressortissants étrangers.

Ces déclarations d'urgence s'accompagnaient d'une vaste gamme de mesures de santé publique qui ont été imposées par plusieurs paliers de gouvernement, dans toutes les juridictions. L'échéancier et les détails de ces règles de santé publique variaient, mais les gouvernements avaient tendance à adopter bon nombre des mêmes mesures : restrictions des déplacements, interdiction de grands rassemblements, fermeture des commerces et des écoles et imposition de restrictions (comme l'obligation de porter un masque) aux lieux autorisés à rester ouverts. Certains décrets ont considérablement restreint la liberté, comme l'imposition d'un couvre-feu et les ordres de rester chez soi au Québec et en Ontario, respectivement.

À compter de décembre 2020, Santé Canada a commencé à approuver des vaccins contre la COVID-19. Bien que ces approbations aient été saluées par la plupart des gens, elles ont été accueillies avec scepticisme par bien d'autres. Les vaccins ont été approuvés rapidement, ce qui a amené certains à douter de la rigueur du processus d'approbation. Pour certains, la technologie de l'ARNm qui sous-tendait les premiers vaccins contre la COVID-19 était « expérimentale ». D'autres avaient des objections religieuses. Une plus faible minorité croyait en une série de théories du complot,

notamment que les vaccins modifiaient l'ADN d'une personne ou qu'ils étaient un véhicule secret pour l'insertion de micropuces. En conséquence, si la plupart des Canadiens se sont fait vacciner, certains ne l'ont pas été. Santé Canada a indiqué qu'au début de 2022, environ 77 % des Canadiens avaient reçu ce qui était alors considéré comme une série complète de vaccins, dont 88 % des personnes âgées de 12 ans et plus⁹.

L'approbation de vaccins a donné lieu à de nouvelles mesures de santé publique fondées sur le statut vaccinal d'une personne. Comme pour les autres mesures de santé publique, les règles liées aux vaccins ont varié considérablement d'un ressort à l'autre. Il était toutefois courant que les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral exigent que des personnes fournissent une preuve de vaccination pour participer à des activités, notamment les voyages en avion, les repas à l'intérieur ou l'accès aux lieux de travail. Ces types de règles étaient couramment décrits comme des « passeports vaccinaux ».

Les réactions du public à l'éventail de mesures de santé publique imposées par les gouvernements ont été variées. Beaucoup étaient d'avis que les gouvernements prenaient des mesures inadéquates pour protéger la santé publique. Beaucoup d'autres pensaient que les gouvernements étaient allés trop loin et qu'ils restreignaient les libertés sans justification. Cette enquête ne porte pas sur la réponse gouvernementale à la COVID-19 en tant que telle, et je n'ai donc pas l'intention de m'immiscer dans les débats sur le bien-fondé des approches des différents gouvernements face à la pandémie. Cependant, je souhaite faire trois observations. Premièrement, quels que soient leurs mérites, ces mesures de santé publique ont imposé de véritables difficultés aux Canadiens. Des entreprises ont été fermées et des moyens de subsistance ont été perdus. Des familles et des amis n'ont pas pu se rencontrer en personne. Ceux qui n'ont pas accès au téléphone, à l'ordinateur ou à Internet n'ont pas pu se rencontrer virtuellement. Les enfants ont perdu la possibilité d'aller à l'école en personne. Des

⁹ Santé Canada, *Vaccination contre la COVID-19 au Canada*, 7 janvier 2022, COM00000108.

patients sont morts dans des hôpitaux et des foyers de soins de longue durée à des moments où leurs familles n'étaient pas autorisées à leur rendre visite.

Deuxièmement, certaines des règles mises en œuvre par les gouvernements ont provoqué une confusion compréhensible et même la colère du public. Bien que de nombreux responsables gouvernementaux et de santé publique aient fourni des informations claires au public, il est arrivé que plusieurs personnes aient l'impression que les mesures mises en œuvre n'avaient pas de sens. En rétrospective, les règles interdisant aux enfants de jouer dans des aires de jeux extérieures semblent contre-productives, compte tenu de ce que l'on sait maintenant sur le mode de propagation de la COVID-19. Les règles qui permettaient aux grandes surfaces de rester ouvertes tout en exigeant la fermeture des petits commerces qui vendaient plusieurs produits identiques étaient difficiles à comprendre ou à expliquer. Cela ne veut pas dire que les règles elles-mêmes représentaient une mauvaise politique, mais seulement qu'une certaine mesure de réaction négative du public était compréhensible.

Troisièmement, à une époque où la pandémie a contraint de nombreuses personnes à vivre leur vie en ligne, il n'est pas surprenant que les médias sociaux aient été activement utilisés comme moyen pour les gens d'exprimer leur mécontentement à l'égard des actions du gouvernement. Qu'ils aient pensé que le gouvernement en faisait trop ou pas assez, les gens ont pu exprimer leurs griefs en ligne d'une manière qui n'aurait pas été possible il y a 20 ans. Les médias sociaux étaient également un outil puissant que les gens pouvaient utiliser pour organiser toute une série de protestations.

Les manifestations contre les mesures de santé publique liées à la COVID-19 ont commencé presque immédiatement après l'imposition des mesures¹⁰. En avril 2020, des médias ont rapporté des manifestations devant les assemblées législatives de l'Ontario et en Alberta ainsi que dans le West End de Vancouver. En Alberta,

¹⁰ La discussion des activités de protestation et des contestations judiciaires dans ce chapitre s'inspire largement du rapport sommaire de la Commission intitulé *Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique*, COM.OR.00000003.FR, et des sources qui y sont citées.

la manifestation qui s'est déroulée à Edmonton le 30 avril s'est distinguée par son lien avec des mouvements de protestation préexistants. Un article de presse a rapporté que des véhicules associés au mouvement United We Roll ont participé à la manifestation en circulant autour de l'Assemblée législative de l'Alberta tout en faisant retentir leurs klaxons¹¹.

Tout au long de l'été 2020, la taille, le nombre et le degré de coordination des manifestations ont augmenté. Le 19 juillet 2020, une série de manifestations a eu lieu à Vancouver, Calgary, Saskatoon, Winnipeg et Ottawa sous le nom de « March to Unmask ». Le 8 août 2020, une manifestation anti-masque à Montréal aurait attiré des milliers de participants. Le 29 août 2020, des centaines de manifestants se sont rendus sur la Colline du Parlement en coordination avec des manifestations à Berlin, en Allemagne, et à Londres, en Angleterre.

L'arrivée des passeports vaccinaux et des mesures sanitaires connexes a aussi déclenché des manifestations. Par exemple, le 14 août 2021, des milliers de personnes se sont rassemblées à Montréal pour protester contre les obligations vaccinales et les mesures de santé publique. Au plus fort de la manifestation, la GRC a fait état de 30 000 manifestants.

Parfois, les cibles des manifestations étaient aussi préoccupantes. La plupart des manifestations se concentraient sur des cibles conventionnelles comme les assemblées législatives, les bureaux gouvernementaux et les espaces publics. Cependant, au fil de la pandémie, les manifestants ont commencé à viser des lieux moins conventionnels comme les hôpitaux, les centres de vaccination et les écoles. Par exemple, du 30 août au 5 septembre 2021, des milliers de personnes ont manifesté contre les obligations vaccinales devant des hôpitaux à St. John's, Montréal, Ottawa, Winnipeg, Victoria et Vancouver. Le 13 septembre 2021, des manifestations organisées par le groupe Canadian Frontline Nurses ont eu lieu devant des hôpitaux des 10 provinces pour s'opposer aux obligations vaccinales. Le 17 septembre 2021,

¹¹ Lauren Boothby, « Hundreds flock to Alberta legislature to protest COVID-19 restrictions », Edmonton Journal, 30 avril 2020, COM00000453.

des manifestants se sont rassemblés devant les écoles de Salmon Arm (Colombie-Britannique) et des environs. Selon les médias, des manifestants sont entrés dans une école dans le cadre d'une manifestation contre les vaccins et le port du masque. Des médias ont aussi rapporté que des manifestants ont confronté des travailleurs de la santé qui administraient des vaccins dans le stationnement d'une école.

Les manifestations contre les mesures sanitaires sont devenues un sujet d'étude pour les opérations de renseignement de la police pendant la pandémie. L'Équipe de renseignements sur la criminalité à caractère idéologique (ERCCI) du Programme du renseignement de la Police fédérale (PRPF) de la GRC était une entité particulièrement active en matière de surveillance des manifestations. Je parle de ce groupe plus en profondeur au chapitre 16. Ce groupe de la GRC publie des rapports d'évaluation stratégique du contexte national des menaces, un résumé de renseignements mensuel sur les enjeux de l'ordre public au Canada. Dans l'un de ces rapports, daté du 30 juin 2021, l'ERCCI observe ce qui suit :

[TRADUCTION]

Des manifestations contre les restrictions en matière de santé publique ont lieu chaque semaine dans tout le pays. À ce jour, les partenaires des forces de l'ordre n'ont pas signalé de manifestants prônant ouvertement la violence.

Depuis avril 2020, les troubles de l'ordre public contre le confinement dans les villes canadiennes ont attiré la participation de différents groupes ethnonationalistes qui, les années précédentes (de 2016 à 2019) avaient une présence visible lors de manifestations prônant des positions classées comme anti-immigration et anti-musulmane par nature. Il est important de souligner, cependant, que les manifestations contre le confinement attirent également des personnes qui ne sont pas alignées sur une idéologie ou un groupe spécifique, mais qui ressentent une fatigue pandémique en raison des pressions économiques, des

fermetures d'entreprise, des pertes d'emploi ou d'autres difficultés personnelles¹².

En ce qui concerne la vaccination contre la COVID-19, le rapport indique que des manifestations antivaccin sont apparues à l'extérieur des cliniques de vaccination et d'immeubles de conseils scolaires, mais qu'on a fait état d'aucune violence contre des travailleurs de première ligne.

Le rapport de l'ERCCI souligne aussi la participation d'acteurs marginaux aux activités contre les obligations sanitaires. On y indique que plusieurs entreprises, détachements de police et cliniques de santé ont signalé des incidents liés à la réception de lettres de « mise en demeure » de Romana Didulo, qui s'identifie comme étant la « Reine du Canada » – ordonnant la levée des obligations relatives au port du masque, à la vaccination et au confinement. Ces lettres étaient vues plutôt comme une nuisance qu'une menace pour les travailleurs de première ligne.

Le 30 juillet 2021, l'ERCCI a publié un autre rapport d'évaluation stratégique du contexte national des menaces dans lequel on peut lire ce qui suit :

[TRADUCTION]

L'assouplissement des mesures de santé publique dans plusieurs provinces a réduit la participation aux [manifestations]. Cependant, à mesure que les réglementations en matière de vaccination évoluent pour les affaires et les voyages, les perceptions relatives à la « vaccination forcée » alimentent les discussions dans les espaces en ligne auparavant consacrés à la rhétorique anti-confinement.

[...]

Sur la base des renseignements disponibles, on estime que les menaces pour le déploiement des vaccins sont faibles.

¹² Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 30 juin 2021, PB.NSC. CAN.00000509_REL, p. 2.

Des troubles de l'ordre public liés à l'opposition à la vaccination ont eu lieu dans tout le pays. Les manifestants se sont rassemblés pour exprimer leurs inquiétudes face aux possibilités de vaccination obligatoire et aux exigences de preuve de vaccination (autrement dit, les « passeports vaccinaux ») pour travailler ou voyager. Les récentes manifestations contre la vaccination en Europe ont donné lieu à des actes de vandalisme dans des centres de vaccination et à des affrontements avec la police. Au Canada, cependant, on ne fait état d'aucune violence ou d'efforts pour perturber le déploiement des vaccins dans le cadre de ces manifestations pour cette période de référence¹³.

On souligne aussi dans le rapport que M^{me} Didulo a continué à publier en ligne des allégations selon lesquelles les mesures de santé publique contre la COVID-19 sont illégitimes et à encourager ses adeptes à livrer davantage de lettres de « mise en demeure » et que les comptes des médias sociaux associés à M^{me} Didulo ont publié de faux ordres militaires encourageant ces adeptes à protester contre les mesures de santé publique « par tous les moyens nécessaires ».

Le 24 novembre 2021, M^{me} Didulo a ordonné aux soldats de son [TRADUCTION] « Armée du Royaume du Canada » de procéder à des arrestations massives de ceux qu'elle considère comme des opposants, de prendre le contrôle de journaux, de s'emparer de la frontière et de « tirer pour tuer quiconque tente d'injecter des vaccins contre le coronavirus 19 à des enfants de moins de 19 ans ». Par conséquent, l'évaluation stratégique du contexte national des menaces de l'ERCCI du 24 novembre 2021 affirme que les partisans de M^{me} Didulo [TRADUCTION] « peuvent se livrer à des actes agressifs ou criminels motivés par l'escalade du discours de leur cheffe¹⁴ ».

¹³ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 30 juillet 2021, PB.NSC. CAN.00000510_REL, p. 3.

¹⁴ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 24 novembre 2021, PB.NSC. CAN.00000514_REL, p. 8.

Le 27 octobre 2021, l'évaluation stratégique du contexte national des menaces de l'ERCCI faisait état d'une opposition croissante aux mesures de santé publique en réaction aux passeports vaccinaux et aux obligations imposées dans les secteurs de l'emploi et dans les provinces au Canada. Le rapport soulignait aussi la crainte que les pertes d'emploi pour les personnes non vaccinées et la crainte d'une vaccination forcée des enfants ne deviennent un [TRADUCTION] « déclencheur potentiel pour un acte de violence¹⁵ ». Un rapport de l'ERCCI publié le 14 novembre 2021 indiquait que la manifestation qui avait perturbé les cérémonies du jour du Souvenir en Colombie-Britannique marquait une nouvelle escalade au sein du mouvement antivaccin. Il notait également que des manifestations avaient été prévues dans des cliniques de vaccination pour enfants.

Dans l'évaluation stratégique du contexte national des menaces de l'ERCCI du 23 décembre 2021, on peut lire que [TRADUCTION] « l'opposition aux obligations vaccinales, aux passeports vaccinaux et à la vaccination des jeunes populations continue de s'intensifier et pourrait devenir un point chaud susceptible de déclencher des actes de violence. Les manifestations devant des cliniques de vaccination d'enfants et le domicile de fonctionnaires marquent une escalade du mouvement¹⁶ ». Comme on le souligne dans ce rapport, les manifestations se sont étendues pour cibler non seulement les élus, mais les fonctionnaires, comme en font foi les manifestations en Ontario devant le domicile des médecins-hygiénistes de Chatham-Kent et Niagara.

5. Les manifestations et l'élection fédérale de 2021

Une élection fédérale a été déclenchée le 15 août 2021. Après cette annonce, l'ERCCI a observé une augmentation des manifestations. Au-delà du nombre de manifestations, leur ton était notable. Le comportement des manifestants pendant la campagne électorale fédérale de 2021 était plus agressif que celui auquel les

¹⁵ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 27 octobre 2021, PB.NSC. CAN.00000513_REL, p. 5.

¹⁶ Évaluation stratégique du contexte national des menaces, 23 décembre 2021, PB.NSC. CAN.00000515_REL, p. 1.

Canadiens étaient habitués dans le cadre du processus politique. Ces manifestations étaient souvent présentées comme une opposition aux obligations vaccinales liées à la COVID-19 et ont révélé le lien étroit entre les manifestations contre les mesures de santé publique et le contexte politique de plus en plus polarisé au Canada.

Le 27 août 2021, des événements de campagne avaient été prévus à Mississauga, Nobleton et Bolton, en Ontario, pour Justin Trudeau, le premier ministre sortant et chef du Parti libéral. À Mississauga, un petit nombre de manifestants antivaccin est venu protester énergiquement à l'extérieur du lieu de l'événement et a chahuté le premier ministre sortant. À Nobleton, environ 200 manifestants antivaccin se sont rassemblés à l'extérieur du lieu de l'événement tenant des drapeaux et des bannières, en utilisant des porte-voix, en poussant et en criant. Ils ont encerclé l'autocar du premier ministre à son arrivée, puis se sont dirigés vers les fenêtres de la salle et lui ont crié après à travers les vitres. Les manifestants ont essayé de se frayer un chemin jusqu'au premier ministre lorsqu'il est sorti de l'endroit et est monté dans l'autocar. La campagne du premier ministre a annulé l'événement à Bolton en raison des problèmes de sécurité causés par environ 400 manifestants antivaccin qui s'étaient rassemblés à l'extérieur du lieu de l'événement. Les manifestants auraient été agressifs. Ils ont retiré une corde qui les séparait du lieu de l'événement et ont utilisé des canifs pour couper les affiches électorales libérales qui avaient été fixées aux clôtures voisines. Le chef conservateur, Erin O'Toole et le chef du NPD, Jagmeet Singh, ont dénoncé le comportement de ces manifestants.

Le 29 août 2021, des manifestants à un événement de campagne tenu à Cambridge, en Ontario, ont tenté d'enterrer le discours du premier ministre en le chahutant bruyamment. L'ERCCI a rapporté que les manifestants étaient très en colère, agressifs et verbalement menaçants dans leur comportement¹⁷. Certains tenaient des pancartes portant l'inscription « no microchip », en référence à la théorie du complot

¹⁷ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 13 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000500_REL, p. 2.

selon laquelle les vaccins contre la COVID-19 injectaient de petits dispositifs de repérage dans les gens.

Le 2 septembre 2021, la note de renseignement stratégique de l'ERCCI disait que [TRADUCTION] « Bien que l'ERCCI ne dispose d'aucune information selon laquelle les manifestants ou les organisateurs de la manifestation prônent ouvertement la violence, nous constatons une augmentation des discussions sur les médias sociaux en général concernant la nature tendue des récentes manifestations [et qu'il] est très probable que les perturbations futures continueront à alimenter les discussions sur les médias sociaux consacrés au discours antivaccin¹⁸ ».

Le 6 septembre 2021, un manifestant a lancé du gravier au premier ministre Trudeau lors d'un arrêt de campagne à London, en Ontario. Les médias et la GRC ont rapporté qu'un individu associé au Parti populaire du Canada était mêlé à cette affaire.

Le 13 septembre 2021, l'ERCCI du PRPF de la GRC a publié une autre note de renseignement stratégique portant sur les menaces pour la sécurité de la 44^e élection du Canada, dans lequel on peut lire ce qui suit :

[TRADUCTION]

L'ERCCI estime que le sentiment antivaccin reste le point central de la majorité des manifestations visant les événements de campagne [du Parti libéral]. Les manifestations hebdomadaires contre les restrictions de santé publique, qui ont lieu dans tout le Canada depuis avril 2020, ont évolué pour se concentrer principalement sur le sentiment antivaccin depuis que les mesures de confinement ont été assouplies. Plusieurs provinces ont annoncé la mise en place de passeports vaccinaux et le premier ministre a récemment déclaré que le gouvernement fédéral créera un fonds pour aider les provinces à créer leurs propres passeports vaccinaux. Ces éléments nouveaux peuvent alimenter les

¹⁸ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44^e élections du Canada – Mise à jour, 2 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000507_REL, p. 3.

griefs antivaccin, car certaines personnes ont l'impression que les passeports vaccinaux créeront une société ségréguée.

L'ERCCI estime qu'au fur et à mesure que les événements de campagne se poursuivront, le premier ministre continuera d'être accueilli par des manifestants. Les manifestations actuelles contre les vaccins dirigées contre le premier ministre sont susceptibles d'attirer également des personnes qui ne sont pas alignées sur une idéologie ou un groupe particulier, mais qui ont vécu des difficultés personnelles en raison de la COVID-19, qu'elles reprochent au gouvernement libéral. Bien que l'ERCCI ne dispose d'aucune information selon laquelle les manifestants ou les organisateurs des manifestations prôneraient ouvertement la violence, les médias sociaux ont multiplié les discussions sur la nature tendue des récentes manifestations et sur l'intérêt de manifester lors des événements de campagne [du Parti libéral].

La couverture médiatique de la fréquence des manifestations dirigées contre le premier ministre, le vandalisme sur les pancartes et le discours anti-Trudeau en ligne peuvent aussi encourager les gens à continuer de manifester lors d'événements de campagne [du Parti libéral] partout au Canada pour exprimer différents griefs. Il est fort probable que les perturbations continueront à alimenter les discussions sur les médias sociaux consacrées au discours antivaccin¹⁹.

Les jours suivants, l'ERCCI a publié trois autres notes de renseignement stratégique. Celle du 14 septembre 2021 faisait état d'une [TRADUCTION] « escalade marquée au cours de la semaine dernière qui montre que certaines personnes prônent la violence avant ces manifestations²⁰ ». La note du 15 septembre 2021 indique que

¹⁹ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 13 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000500_REL, p. 3.

²⁰ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 14 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000501_REL, p. 2.

[TRADUCTION] « l'information provenant de partenaires de l'application de la loi montre une augmentation du nombre et des répercussions des troubles de l'ordre public, qu'ils soient dirigés contre des personnes protégées ou des infrastructures critiques comme des hôpitaux²¹ ». Puis, selon la note du 16 septembre 2021, la GRC a ouvert des enquêtes sur des menaces visant des représentants du gouvernement, comme l'administratrice en chef de la santé publique du Canada. La note faisait référence à un message sur le site Web « 4chan » qui encourageait les lecteurs à tuer des élus qui rendent obligatoires les vaccins et les passeports vaccinaux²².

Une analyse rétrospective de l'année 2021 permet de constater qu'une série de facteurs ont contribué aux manifestations. Des gens ont protesté pour différentes raisons, allant de la fatigue et des difficultés réelles causées par près de deux ans de mesures contre la COVID-19, à des opinions partisans polarisées et hostiles. En marge de ces manifestations se trouvaient des acteurs plus radicaux, notamment des extrémistes ethnonationalistes et des groupes conspirationnistes. La plupart des manifestations étaient pacifiques, mais les médias sociaux ont amplifié les appels à la violence. L'élargissement des personnes et des lieux ciblés par les manifestations représentait une escalade inquiétante.

6. James Bauder et « l'opération Bearhug »

J'ai déjà souligné que le Convoi de la liberté de 2022 avait été préfiguré par le convoi des gilets jaunes / United We Roll de 2019 à Ottawa. Un autre événement annonciateur est survenu en 2021, l'« Operation Bearhug » de James Bauder.

Tout comme United We Roll a trouvé son inspiration dans le mouvement des gilets jaunes français, Operation Bearhug a aussi été inspiré par des événements à l'étranger. Le 30 août 2021, des camionneurs australiens ont commencé à bloquer

²¹ Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 15 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000502_REL, p. 2.

²² Note de renseignement stratégique : Menaces à la sécurité des 44e élections du Canada – Mise à jour, 16 septembre 2021, PB.NSC.CAN.00000503_REL, p. 2.

certaines parties de la Gold Coast Highway en guise de protestation contre les exigences de vaccination obligatoire et les confinements. Le même jour, le Canadien James Bauder a publié un message sur sa page Facebook, faisant référence aux manifestations australiennes et appelant tous les camionneurs du Canada à participer à un « CANADA UNITY Convoy » de Calgary à Ottawa, surnommé par la suite « Operation Bearhug » ou « Operation Bearhug 1.0 ». M. Bauder a écrit :

[TRADUCTION]

Vous voulez savoir ce que Justine Trudeau déteste plus que les manifestants? Un CONVOI GARÉ SUR LE PAS DE SA PORTE... Je dis ça comme ça.

[...]

Ce convoi visera à 100 % à UNIR LE CANADA. Pas d'objectifs politiques!!!.

Des termes simples.

Pas de passeports vaccinaux, DANS TOUT LE CANADA.

Pas d'obligations de porter le masque DANS TOUT LE CANADA.

Plus de confinements DANS TOUT LE CANADA.

Nous demandons à notre gouvernement de mettre immédiatement un terme à tout ce qui précède et de dire à toutes les sociétés au Canada qu'elles n'ont aucun droit légal d'exiger un passeport vaccinal ou de demander à un Canadien de présenter des renseignements médicaux personnels et nous demandons à toutes les Sociétés privées de cesser de violer les lois.

Nous en avons assez d'être divisés et séparés sur cette question. Il est temps de faire ce qui doit être fait!!

[...]

Je quitterai Calgary, ALBERTA, dès que j'aurai réuni au moins 500 camions et nous livrerons le drapeau de Canada Unity de Calgary, Alberta à OTTAWA et nous demanderons une audience auprès de tous les partis politiques²³.

Le 16 septembre 2021, M. Bauder a publié un message sur la page Facebook d'un groupe appelé « Canada Unity ». Il a indiqué que le convoi Canada Unity serait un très grand groupe et qu'il [TRADUCTION] « ne quitterait pas Ottawa tant que notre gouvernement canadien élu ne respecterait pas la LOI ». Il poursuivait :

[TRADUCTION]

Plus nos élus se retranchent sur l'opposition et refusent ou décident qu'ils peuvent jouer des jeux politiques, plus de camions continueront à arriver et ils ne cesseront pas d'arriver jusqu'à ce que les politiciens d'Ottawa reviennent à la raison juridique et admettent qu'ils n'ont plus aucun pouvoir sur les Canadiens. L'obligation de montrer le passeport vaccinal que les politiciens d'Ottawa imposent illégalement aux Canadiens sera CHOSE DU PASSÉ ou le convoi consumera simplement toutes les rues d'Ottawa jusqu'à ce que toute notion de passeport vaccinal illégal soit abolie DANS TOUT LE CANADA²⁴.

Le 28 septembre 2021, M. Bauder a publié un lien menant à un « Protocole d'entente » rédigé par Canada Unity. Le protocole d'entente était un genre de pétition, M. Bauder recueillant des signatures de partisans sur le site Web de Canada Unity. Cependant, le contenu du protocole d'entente était troublant. Les parties au protocole d'entente étaient le « peuple canadien » (représenté par Canada Unity, M. Bauder, Sandra Bauder

²³ James Bauder, « Truckers Wanna Make Some Noise », publication sur Facebook, 30 août 2021, COM00000505.

²⁴ J. Bauder, « UPDATE FROM THE DESK OF JAMES BAUDER - ORGANIZER FOR CANADA UNITY CONVOY FOR FREEDOM », publication sur Facebook, 16 septembre 2021, COM00000857.

et Martin Brodmann), le Sénat du Canada et la gouverneure générale du Canada²⁵. Le protocole d'entente prévoyait que le Sénat et la gouverneure générale [TRADUCTION] « donneront immédiatement instruction à tous les paliers de gouvernement fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux, non seulement de cesser d'infliger des amendes, mais aussi de renoncer à toutes les amendes liées au SRAS-Co-V2²⁶ ». Le Sénat et la gouverneure générale devaient en outre donner instruction à tous les paliers de gouvernement de réintégrer tous les employés licenciés en raison des obligations vaccinales et encourager le secteur privé à faire de même²⁷. De plus, le Sénat et la gouverneure générale devaient également [TRADUCTION] « rendre une ordonnance de cessation abolissant l'ensemble des exigences relatives au passeport vaccinal et des règlements, initiatives et obligations discriminatoires en matière de vaccin concernant le SRAS-Co-V2²⁸ ». Le protocole d'entente prévoyait aussi que les parties créeraient un « Comité des citoyens du Canada²⁹ ». En contrepartie, le protocole d'entente prévoyait que Canada Unity [TRADUCTION] « cesse immédiatement "l'Opération Bear Hug" à Ottawa, les manifestations et convoi et les activités référendaires fédérales³⁰ ».

Au 6 décembre 2021, le convoi Canada Unity était arrivé à Ottawa. M. Bauder a affirmé que le convoi a atteint 500 véhicules à un moment donné, mais a déclaré que moins de 100 manifestants se sont rendus à Ottawa. Ils ont d'abord convergé vers le parc de la Confédération. Les 9 et 10 décembre 2021, les manifestants se sont rassemblés devant la résidence officielle du premier ministre à Ottawa. Ils ont participé à des activités de protestation à Ottawa jusqu'au 10 décembre 2021. M. Bauder a finalement fourni le protocole d'entente au Sénat par courrier recommandé.

²⁵ Voir Memorandum of Understanding, sur la première page (non numérotée) et la deuxième page (« page 1 of 6 »), COM00000866.

²⁶ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3e).

²⁷ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3f).

²⁸ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3g).

²⁹ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3a).

³⁰ Voir Memorandum of Understanding, COM00000866, alinéa 3j).

Après ces événements, M. Bauder a déclaré sur Facebook que la manifestation aurait eu plus de succès avec une plus grosse foule :

[TRADUCTION]

Ce que beaucoup d'entre vous ne savent pas... Nous avons fait tout cela avec moins de 100 personnes. Nous avons invité des dizaines de milliers de Canadiens à se manifester afin de bloquer complètement la circulation à Ottawa (embouteillages) et de faire pression sur le Sénat pour qu'il signe le protocole d'entente. MALHEUREUSEMENT, la majorité d'entre vous est restée à la maison... Nous avons donc dû plier bagage et retourner à Calgary – Nous avons besoin de dizaines de milliers de véhicules et, malheureusement, beaucoup d'entre vous avaient des excuses qui laissent perplexes ceux qui y sont allés.

Si des milliers plutôt que des centaines de véhicules s'étaient présentés, nous serions encore là et il est fort probable que le protocole d'entente aurait constitué le moyen de pression dont nous avons tant besoin.

Y aurait-il une opération BearHug 2.0 ??? Cela dépend de tous ceux qui ont choisi de rester chez eux... La liberté n'est PAS GRATUITE et si les gens restent à la maison à regarder Netflix alors qu'ils auraient dû venir à Ottawa pour défendre leurs libertés, alors malheureusement, nous ne serons jamais libres. C'est un fait.

Donc, s'il y a une autre opération BearHug Ottawa... peut-être que la prochaine fois, ceux qui sont restés assis chez eux pourront trouver leurs libertés sous leurs bottes et venir nous rejoindre!!³¹.

Je souligne ici que le protocole d'entente laissait croire que M. Bauder avait l'intention de demander à ses manifestants de rester à Ottawa jusqu'à ce que le Sénat et la

³¹ J. Bauder, « Operation BEARHUG Ottawa was a Great Success », publication sur Facebook, 13 décembre 2021, COM00000858.

gouverneure générale se plient à ses conditions. Cela préfigurait aussi certains aspects du Convoi de la liberté, dans lequel les manifestants refusaient de quitter la ville jusqu'à ce que leurs demandes, qui avaient peu de chance d'être satisfaites, soient réalisées. Ici, il semble que la vision de M. Bauder n'ait pu se concrétiser faute de participants. En ce qui concerne les événements du début de l'année 2022, ce problème ne s'est pas posé.

7. Les mesures frontalières et les camionneurs

J'ai déjà dit que les mesures de santé publique n'étaient pas la seule cause des manifestations du Convoi de la liberté, mais elles en étaient certainement une cause importante. Les énormes répercussions des mesures de santé publique sur la vie des gens et le contexte politique de plus en plus polarisé du Canada se sont conjugués pour créer une forte motivation chez les manifestants. Les mesures de santé publique ont servi de point de rassemblement à des personnes ayant des griefs divers, qui ont tissé des liens et se sont mobilisés grâce aux médias sociaux. La réponse aux répercussions perçues des mesures de santé publique sur les camionneurs canadiens à la frontière en est la preuve la plus évidente.

Pendant la pandémie de COVID-19, avant le 9 août 2021, il existait une interdiction générale pour les ressortissants étrangers d'entrer au Canada en provenance des États-Unis à des fins de nature optionnelle ou discrétionnaire telles que le tourisme, les loisirs ou le divertissement. De plus, jusqu'à récemment, les personnes autorisées à entrer au Canada, y compris les citoyens canadiens, pouvaient être tenues de présenter la preuve d'un test COVID-19 négatif ou d'être mises en quarantaine. Dans certains cas, notamment lorsqu'une personne travaillait comme chauffeur de camion commercial, les personnes entrant au pays étaient dispensées des exigences de santé publique, notamment le test COVID-19 avant l'arrivée et la quarantaine. Ces règles ne dépendaient pas du statut vaccinal puisque, pendant une grande partie de la pandémie, les vaccins n'existaient pas encore. Cependant, entre le 6 août et le 7 septembre 2021, les règles du Canada ont changé pour permettre aux ressortissants

étrangers d'entrer au pays à des fins non essentielles s'ils étaient complètement vaccinés.

Pour les camionneurs commerciaux, ces mesures n'ont pas eu d'incidences immédiates. Ils ont continué à être autorisés à entrer au Canada sans tenir compte de leur statut vaccinal et ont été dispensés de l'obligation de subir un test ou d'être mis en quarantaine. La situation a commencé à changer en octobre. Tout d'abord, le 12 octobre 2021, le gouvernement des États-Unis a annoncé qu'à compter de janvier 2022, tous les voyageurs étrangers entrant aux États-Unis par un port d'entrée terrestre ou par traversier seraient tenus d'être entièrement vaccinés. Cela incluait ceux qui voyageaient à des fins essentielles, y compris le camionnage commercial. Puis, le 19 novembre 2021, le Canada a annoncé que ses règles frontalières allaient également changer. À compter du 15 janvier 2022, «les fournisseurs de services essentiels, y compris les camionneurs» qui étaient actuellement «exempts de certaines exigences relatives à l'entrée au Canada ne seront admis au pays qu'une fois entièrement vaccinés». L'annonce poursuivait en précisant qu'«[a]près le 15 janvier 2022, les ressortissants étrangers non vaccinés ou partiellement vaccinés ne seront autorisés à entrer au Canada que s'ils répondent aux critères des exceptions limitées» et que «les autres ressortissants étrangers non vaccinés ou partiellement vaccinés se verront interdire l'entrée au Canada³²».

Ces nouvelles règles ont eu pour effet que les camionneurs étrangers se voyaient interdire l'entrée au Canada à moins d'être vaccinés. Les camionneurs canadiens, qui ont le droit constitutionnel d'entrer au Canada, ne se verraient pas interdire l'entrée. Cependant, s'ils n'étaient pas vaccinés, ils ne seraient plus exemptés de l'obligation de quarantaine, ce qui aurait une grande incidence sur leur capacité à pratiquer le camionnage commercial. En pratique, ils étaient davantage touchés par les règles des États-Unis qui leur interdisaient totalement l'entrée dans ce pays. Cependant, comme je l'ai mentionné précédemment dans ce chapitre, plusieurs leaders de la

³² Agence de la santé publique du Canada, *Le gouvernement du Canada annonce des changements aux mesures frontalières du Canada*, 19 novembre 2021, COM00000105.

manifestation ont cru que les autorités américaines n'avaient décidé d'imposer leur obligation vaccinale qu'après que le Canada l'ait fait. Ce n'était pas le cas, mais cela explique en partie pourquoi les manifestants ont peut-être concentré leur colère sur les autorités canadiennes et ont cru qu'une abrogation des exigences canadiennes aurait permis aux camionneurs non vaccinés de poursuivre leur travail transfrontalier.

La situation a été exacerbée en raison d'une erreur de communication sur ces nouvelles mesures quelques jours avant leur mise en œuvre. Le 12 janvier 2022, un porte-parole de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a déclaré qu'à compter du 15 janvier 2022, les camionneurs canadiens non vaccinés seraient autorisés à entrer au Canada sans avoir à subir de quarantaine. Le 13 janvier 2022, les ministres fédéraux de la Santé, des Transports et de la Sécurité publique ont fait une déclaration indiquant que l'annonce de l'ASFC était erronée et que tous les camionneurs étaient soumis à l'obligation vaccinale. L'annonce précisait que les ressortissants étrangers qui n'étaient pas vaccinés se verraient refuser l'entrée au Canada. Les Canadiens, les résidents permanents et les personnes inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens* seraient autorisés à entrer, mais seraient soumis à des tests et à des exigences de quarantaine.

Ce flou dans les messages du gouvernement sur le sort qui serait réservé aux camionneurs commerciaux non vaccinés à la frontière n'a fait qu'exacerber les sentiments négatifs entourant les nouvelles règles frontalières. Dans certains milieux, « le camionneur » est devenu le symbole des Canadiens qui travaillent fort et qui, malgré leurs contributions à la société, voyaient leur vie et leur gagne-pain bouleversés par la réglementation gouvernementale sur la COVID-19. Ce narratif a été un facteur qui a contribué à animer le Convoi de la liberté.

Chapitre 6

L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa



L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa

1. Introduction

Dans le chapitre précédent, je retrace les origines du Convoi de la liberté à une convergence de tendances politiques et sociales. La logistique et les messages publics qui ont immédiatement précédé le Convoi de la liberté sont également le résultat d'influences concurrentes. Dans les pages qui suivent, j'explique en détail comment des personnes ayant des expériences et des motivations distinctes ont créé ou se sont associées au Convoi de la liberté et se sont unies à d'autres personnes dont les objectifs étaient similaires, mais quelque peu différents des leurs.

Je commence par présenter cinq personnalités qui ont joué des rôles importants dans la mobilisation du Convoi de la liberté, à savoir Chris Barber, Brigitte Belton, Patrick King, James Bauder et Tamara Lich. Ce ne sont là que quelques-unes des personnes qui ont façonné le fonctionnement interne et les communications externes du convoi. Je me concentre sur ces cinq organisateurs en raison de leurs contributions complémentaires au mouvement au début de 2022. J'aborde ensuite la façon dont les organisateurs s'attendaient à ce que le Convoi de la liberté se déroule et comment il pourrait se terminer. En fin de compte, les témoignages que j'ai entendus sur les premiers jours du Convoi de la liberté ont dépeint un groupe de leaders initiaux unis dans leur intention de protester contre les mesures de santé publique et, plus généralement, contre les actions du gouvernement en matière de restrictions de la liberté. Ils étaient toutefois quelque peu divisés quant à leurs attentes à l'égard du mouvement.

Bien que ce chapitre porte essentiellement sur cinq personnes qui ont aidé à mobiliser le Convoi de la liberté, celles-ci n'étaient pas les seuls leaders dans ce mouvement. Dans les chapitres suivants, j'explique comment d'autres ont joué un rôle de premier plan au fil du temps. En fait, il est difficile d'évaluer la part de leadership des différents organisateurs à mesure que les manifestations ont progressé à Ottawa et que le nombre de manifestants a évolué. De plus, peu de preuve indique qu'il y ait eu des liens entre les dirigeants des manifestations qui se sont produites ailleurs au pays.

2. Les principaux organisateurs des manifestations

M. Barber est un camionneur commercial basé à Swift Current (Saskatchewan). Il exploite une entreprise de camionnage indépendante et emploie son fils ainsi que quelques employés contractuels. M. Barber, qui est très présent sur les réseaux sociaux, estime qu'il avait environ 30 000 abonnés sur TikTok avant le convoi. Dans son témoignage, M. Barber se décrit comme un [TRADUCTION] « troll d'Internet » et un « fauteur de troubles en ligne¹ ». Sa conduite en ligne lui a valu d'être régulièrement suspendu de plateformes en ligne pour y avoir affiché du contenu inapproprié ou pour avoir enfreint des standards communautaires.

Pendant la pandémie, les règles sanitaires fédérales et provinciales ont de plus en plus irrité M. Barber. Il considérait que les restrictions que les gouvernements continuaient d'introduire étaient une forme d'excès de pouvoir. Les mesures relatives aux déplacements transfrontaliers et à la vaccination mises en œuvre le 15 janvier 2022 ont eu un impact particulier sur M. Barber et son secteur d'activité, entraînant une perte de travail pour bon nombre d'exploitants. M. Barber a choisi de se faire vacciner seulement parce qu'il pensait que, s'il ne le faisait pas, il allait perdre l'entreprise qu'il avait mis 16 ans à bâtir.

M. Barber a exprimé dans de nombreuses vidéos sur TikTok son mécontentement par rapport aux obligations vaccinales transfrontalières. Son public croissant sur TikTok,

¹ Témoignage de Chris Barber, transcription, vol. 14, p. 11.

qui selon lui aurait atteint environ 170 000 personnes à la mi-février 2022, avait accès à ces vidéos.

Brigitte Belton est une camionneuse propriétaire-exploitante indépendante basée dans le Sud-Ouest de l'Ontario. Elle a acheté son propre camion avec son époux à la fin de 2021 en espérant développer une entreprise de camionnage. M^{me} Belton a témoigné qu'elle a été confrontée à une série de difficultés pendant la pandémie de COVID-19, notamment le fait de se voir refuser l'entrée de divers établissements pour des besoins tels que l'achat de vêtements ou même pour se doucher. Elle a expliqué qu'elle livrait des marchandises à des entreprises pendant la pandémie pour qu'elles restent ouvertes, mais que ces mêmes entreprises lui refusaient l'entrée quand elle demandait à utiliser leurs toilettes après de nombreuses heures passées sur la route. Malgré ces difficultés et le manque de respect qu'elle ressentait, elle considère qu'il était de son devoir d'aider les Canadiens en leur apportant les produits dont ils avaient besoin.

Le 16 novembre 2021, M^{me} Belton a eu une interaction qu'elle a qualifiée de déplaisante avec un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) au point d'entrée du pont Ambassador, où on lui a demandé de se ranger dans l'enceinte de l'ASFC parce qu'elle ne portait pas de masque. M^{me} Belton a témoigné avoir été victime de violence et que le port du masque ravivait en elle cette période traumatisante de sa vie. Elle a dit à la Commission qu'en raison de ce traumatisme, elle avait été exemptée de l'obligation de porter un masque. Après son interaction avec l'ASFC, M^{me} Belton a mis une vidéo sur TikTok pour partager son expérience. Contrairement à M. Barber, M^{me} Belton n'était pas une utilisatrice active de TikTok avant ce moment-là, mais elle a commencé à utiliser cette plateforme quand Facebook a suspendu l'accès à son compte. M^{me} Belton aurait également exprimé son mécontentement à des élus en envoyant quelque 32 courriels à des députés fédéraux et provinciaux.

Les préoccupations exprimées par M^{me} Belton allaient au-delà des difficultés économiques et de l'accès à des commerces. M^{me} Belton a témoigné qu'après l'incident du 16 novembre relatif au port du masque, elle avait peur que la police lui

prenne son camion et son chargement, euthanasie son chien et la mette en prison. Elle a aussi témoigné, pendant son contre-interrogatoire et de nouveau lorsque sa représentante juridique l'a interrogée, que des policiers jetaient au sol des gens qui ne respectaient pas les mesures de santé publique, y compris des enfants sur leurs planches à roulettes et des proches qui rendaient visite à leur famille. Le sentiment de frustration de M^{me} Belton par rapport aux restrictions sanitaires a atteint son paroxysme quand le gouvernement fédéral a instauré l'obligation vaccinale pour les camionneurs transfrontaliers. Étant donné leur statut vaccinal, l'obligation empêcherait son époux et elle de travailler.

Patrick King vit à Red Deer (Alberta) et il a occupé différents postes dans le secteur pétrolier et gazier. Il était actif sur les réseaux sociaux, principalement sur Facebook et Instagram. M. King a déclaré qu'il avait utilisé YouTube auparavant, mais il prétend être l'une des deux seules personnes (l'autre étant Donald Trump) qui se sont vu interdire d'utiliser des produits de Google (dont YouTube fait partie). Il est aussi baladodiffuseur et il a un site Web. M. King estime qu'entre ses différentes plateformes en ligne, il a environ 500 000 abonnés. Il est devenu évident pendant son témoignage que M. King a fait sur les réseaux sociaux de nombreuses déclarations qu'il serait raisonnable de qualifier de racistes et de violentes. M. King affirme que ses ennemis cherchent à donner une fausse image de lui.

Contrairement à M. Barber et à M^{me} Belton, M. King n'est pas camionneur actuellement. Cependant, comme je le mentionne au chapitre 5, M. King a une expérience des mouvements et des convois de protestation. Il a déclaré à la Commission qu'il était l'une des deux personnes à bord du camion pilote, un véhicule d'escorte accompagnant généralement les camions à charge surdimensionnée, qui était en tête du convoi United We Roll en 2019 parti de Red Deer pour Ottawa, afin de protester contre les politiques énergétiques du gouvernement fédéral et les mesures législatives relatives aux gazoducs et aux oléoducs. Pendant la pandémie de COVID-19, M. King n'a pas mâché ses mots au sujet des restrictions sanitaires, y compris dans ses réseaux sociaux très suivis et dans sa baladodiffusion. M. King a déclaré que les obligations

imposées au camionnage transfrontalier constituaient [TRADUCTION] « une attaque directe envers l'économie canadienne² ».

James Bauder est un camionneur commercial qui vit à Calgary (Alberta). Comme M. King, il a travaillé dans le secteur pétrolier et gazier. Il a aussi participé au convoi United We Roll de 2019 pour protester contre les politiques énergétiques du gouvernement fédéral. Les mesures de santé publique ont eu une incidence directe sur l'emploi de M. Bauder. Il a déclaré qu'il a quitté son emploi parce qu'il ne pouvait pas avoir accès aux locaux des clients sans preuve de vaccination. Il est probable que le rôle de premier plan de M. Bauder dans le Convoi de la liberté ne tenait pas seulement à des difficultés personnelles. Il a déclaré que toutes les mesures de santé publique liées à la COVID-19 étaient illégales, que les vaccins à ARNm contre la COVID-19 sont une forme de thérapie destinée à modifier les gènes et que Dieu lui a dit d'organiser le convoi.

Pour M. Bauder, l'idée d'un convoi pour protester contre les mesures de santé publique s'est matérialisée dès août 2021. Dans le chapitre précédent, j'explique comment M. Bauder a organisé un convoi à destination d'Ottawa baptisé « Operation Bearhug » sous la bannière de « Canada Unity ». Le convoi est arrivé à Ottawa le 5 décembre 2021. Comme l'explique la page Facebook de ce convoi, son objectif était de dénoncer les passeports vaccinaux, les obligations de port du masque et les confinements. M. Bauder a déclaré que l'opération Bearhug était aussi en réaction aux obligations qui, selon lui, seraient imposées au secteur du camionnage en décembre 2021.

Tamara Lich vit à Medicine Hat (Alberta) et elle a principalement travaillé dans la logistique et l'administration dans le secteur pétrolier et gazier. Elle a joué des rôles de premier plan en tant que membre du conseil d'administration de Wexit Alberta et de Wexit Canada, partis politiques destinés à promouvoir les intérêts de l'Ouest du Canada ou à rechercher l'indépendance³. Elle a également participé au mouvement

² Témoignage de Patrick King, transcription, vol. 15, p. 220.

³ Wexit Canada est maintenant connu sous le nom de Maverick Party.

des gilets jaunes qui contestait les politiques énergétiques, dont je traite dans le chapitre précédent. M^{me} Lich a témoigné que la plupart de ses collègues et elle ont été mis à pied lorsque son lieu de travail a fermé dans la foulée du variant Omicron et d'une récession économique. En outre, ses parents étaient propriétaires d'une entreprise de camions pilotes qui a été touchée par l'obligation vaccinale transfrontalière. En fin de compte, M^{me} Lich a déclaré que les expériences qu'elle a vécues en écoutant les histoires des personnes touchées par les mesures de santé publique l'ont motivée à s'engager dans le Convoi de la liberté.

Avant de passer à la façon dont les organisateurs ont lancé le convoi, je tiens à souligner que M. Barber, M^{me} Belton, M. King, M. Bauder et M^{me} Lich ne se reconnaissent peut-être pas les uns les autres comme étant des leaders du Convoi de la liberté et qu'ils n'ont pas toujours agi de concert. Dans son témoignage, M. Barber a décrit une lutte de pouvoir avec M. King qui a commencé dès le début de leur participation, et il a déclaré que, selon lui, M. Bauder avait toujours représenté Canada Unity sans faire partie du Convoi de la liberté. D'après M^{me} Belton, M. Bauder faisait partie du groupe dirigeant, mais M^{me} Lich n'était ni une dirigeante ni une organisatrice. M^{me} Lich, quant à elle, s'est décrite comme une sympathisante et elle a déclaré qu'elle considérait que M. Barber et M^{me} Belton étaient les fondateurs du Convoi de la liberté. Néanmoins, je me suis concentré sur chacun d'eux car c'est en grande partie grâce à leurs actions et à leur expérience combinées que le convoi vers Ottawa a pris sa forme éventuelle.

Comme je l'ai souligné au début de ce chapitre, ces personnes n'étaient pas les seules à participer à l'organisation de convois à destination d'Ottawa ou à jouer des rôles importants dans les événements qui y ont eu lieu. Je présente beaucoup d'autres acteurs clés dans des chapitres ultérieurs de ce rapport. Pour le moment, il suffit de se concentrer sur ce groupe central qui a conçu un plan pour un convoi de protestation et qui l'a mis en œuvre.

3. La planification et la logistique

La collaboration entre les organisateurs semble avoir commencé début janvier 2022, quand M^{me} Belton a contacté M. Barber sur TikTok. Il n'y avait aucune relation entre eux avant cela. Au cours de leurs discussions, ils ont d'abord envisagé une campagne d'opérations escargot et ont rédigé un tract appelant à des opérations escargot qui commenceraient le 23 janvier pour se poursuivre jusqu'à la levée des restrictions de santé publique. En quelques jours, M^{me} Belton a pris connaissance de M. Bauder et de son organisation, Canada Unity, qui planifiait aussi un convoi de protestation à destination d'Ottawa. Après avoir parlé à M. Bauder par téléphone, M^{me} Belton a décidé de travailler avec lui, car il avait déjà dirigé un convoi, était bon vendeur et avait des ressources qu'il était possible d'utiliser. Pour sa part, M. Bauder a informé M^{me} Belton que M. King souhaitait prendre contact avec elle. Les trois se sont parlé le 12 janvier.

Le 13 janvier, M. King a organisé un événement sur Facebook Live intitulé [TRADUCTION] « Tous les camionneurs canadiens de toutes les provinces vont mettre le Canada à l'arrêt et converger vers Ottawa le 23 JANVIER ». M. Barber, M^{me} Belton et M. Bauder étaient présents, ainsi que d'autres sympathisants. Cette tribune a permis aux organisateurs de parler de leur vision du Convoi de la liberté et de susciter davantage d'intérêt pour leur plan sur les réseaux sociaux. À un moment donné pendant l'événement sur Facebook Live, M. King a déclaré que 3000 personnes suivaient alors la diffusion.

Le 13 janvier, M^{me} Lich a contacté M. Barber par téléphone et lui a offert d'aider en mettant à profit son expérience dans la logistique et l'administration. Le lendemain, 14 janvier, M^{me} Lich a créé une page Facebook et une campagne sur GoFundMe pour le Convoi de la liberté. Cette présence sur le Web s'est ajoutée au nombre considérable d'abonnés de MM. King et Bauder sur les réseaux sociaux. Le 17 janvier, le Convoi de la liberté avait déjà recueilli un grand nombre de dons. M^{me} Lich et les organisateurs ont créé un comité des finances afin de promouvoir la transparence

et la reddition de comptes. J'examine le sujet de la collecte de fonds par M^{me} Lich et d'autres au chapitre 13 de ce rapport.

L'expérience de M. Bauder en matière de convois a aidé les organisateurs à planifier les itinéraires. Quand les organisateurs du Convoi de la liberté ont participé à l'événement sur Facebook Live, Canada Unity avait déjà planifié les haltes et avait un site Web sur lequel diffuser l'information relative au Convoi de la liberté. Le Convoi de la liberté a aussi commencé à utiliser rapidement de soi-disant « chefs de file » comme deuxième niveau de leadership du convoi. Il y avait environ deux chefs de file par province qui pouvaient coordonner les camions et à qui les participants pouvaient adresser leurs préoccupations. Une fois le convoi à Ottawa, les chefs de file étaient chargés d'acheter du ravitaillement pour les participants.

Le 22 janvier, deux contingents de participants du Convoi de la liberté sont partis, respectivement, de Prince-Rupert et Vancouver (Colombie-Britannique) pour Ottawa. Le convoi parti de l'ouest devait arriver à Calgary (Alberta) le 24 janvier et à Regina (Saskatchewan) le 25 janvier. Une fois en Ontario, il était prévu qu'il arrive à Kenora le 26 janvier, à Sault-Ste-Marie le 27 janvier et à Arnprior, tout juste en dehors d'Ottawa, le 28 janvier. D'autres contingents du Convoi de la liberté partiraient de la Nouvelle-Écosse et du Sud-Ouest de l'Ontario le 27 janvier. Le convoi parti du Sud-Ouest de l'Ontario, avec M^{me} Belton à sa tête, a emprunté l'autoroute 402 de l'Ontario pour rejoindre l'autoroute 401 et, enfin, l'autoroute 416 qui mène à Ottawa.

Les participants au Convoi de la liberté restaient en contact les uns avec les autres par radio FM et CB, par téléphone intelligent et par les réseaux sociaux. Ils maintenaient également une communication quotidienne avec les services de police le long de leur itinéraire jusqu'à Ottawa. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) a accompagné le convoi venu de l'ouest dès qu'il a franchi la frontière de l'Ontario. Une fois en Ontario, les organisateurs ont maintenu un contact quotidien avec la PPO et avec le Service de police d'Ottawa. Le convoi de M^{me} Belton venu du Sud-Ouest de l'Ontario était aussi en contact avec la PPO tout au long de son parcours jusqu'à Ottawa.

4. Les motivations et les attentes

Il devrait être clair maintenant que le Convoi de la liberté est le fruit de l'effort collectif de personnes mécontentes de ce qu'elles estimaient être un excès du gouvernement, notamment en ce qui concerne les réponses à la pandémie de COVID-19. Les mesures de santé publique ont eu pour chacun d'eux des conséquences différentes, mais leur exaspération commune a réuni les organisateurs et attiré des sympathisants. Cependant, bien qu'unis dans leur motivation générale pour mener le Convoi de la liberté, leurs points de vue différaient parfois sur ce que le convoi devait accomplir exactement et comment.

Pour ce qui est d'abord des objectifs généraux, certains des organisateurs qui ont comparu devant moi ont présenté des visions plus ambitieuses que d'autres de ce que signifierait le « succès ». Ils ont témoigné avec l'avantage du recul. Il est donc difficile de savoir si leurs objectifs ont peut-être évolué entre les origines des manifestations et leur témoignage des mois plus tard. M. Barber a déclaré qu'il voulait se faire entendre au sujet des obligations vaccinales transfrontalières imposées aux camionneurs et qu'il n'espérait rien obtenir d'autre de sa participation au Convoi de la liberté que d'être entendu. M. Bauder, en revanche, partageait le protocole d'entente de Canada Unity alors que le convoi en était encore à l'étape de la planification et il a déclaré devant la Commission qu'il n'a jamais voulu le retirer. Le protocole appelait à une entente en vertu de laquelle les manifestations prendraient fin si le Sénat et la gouverneure générale annulaient toutes les obligations liées à la COVID-19, entre autres mesures. J'examine le protocole d'entente plus en détail dans le chapitre précédent.

Il n'est pas clair à quel point les objectifs des autres organisateurs concordaient avec ceux énoncés dans le protocole d'entente de Canada Unity, mais la preuve laisse supposer une concordance limitée. M. Barber, M^{me} Belton et M^{me} Lich ont tous déclaré ne jamais avoir lu le protocole ou ne l'avoir jamais lu en entier. M. Barber et M^{me} Belton étaient toutefois présents à l'événement sur Facebook Live le 13 janvier 2022 quand M. Bauder l'a présenté. Pendant cet événement, M. Bauder a montré à l'écran une copie électronique du protocole et proposé qu'à leur arrivée à Ottawa, le

Convoi de la liberté le remet au Sénat et à la gouverneure générale. M^{me} Belton a également déclaré avoir signé le protocole [TRADUCTION] « juste en signe de soutien⁴ ». Je n'interprète pas le silence des autres organisateurs pendant l'événement sur Facebook Live comme une approbation tacite du protocole. En fait, bon nombre des témoins m'ont nettement donné l'impression qu'ils essayaient de se dissocier du protocole sans le dénoncer entièrement. La totalité de la preuve montre, à mon sens, que les organisateurs ne parlaient pas d'une même voix, mais que leurs idées concordaient suffisamment pour qu'ils ne dénoncent pas les objectifs des autres. En fait, il y a eu des occasions où certains organisateurs étaient prêts à fermer les yeux sur des aspects des autres organisateurs qu'ils trouvaient problématiques parce qu'ils estimaient que la coopération servirait mieux leurs propres objectifs ultimes.

J'ai reçu des éléments de preuve en dehors du contexte du protocole d'entente au sujet des organisateurs des manifestations qui fermaient mutuellement les yeux sur des aspects avec lesquels ils n'étaient pas d'accord. Il semblerait que le 24 janvier 2022, M^{me} Lich et M. Barber étaient inquiets de la participation de M. King à leur mouvement à cause de déclarations controversées qu'il avait faites par le passé, y compris des références à des munitions, et qui semblaient cautionner le recours à la violence contre des politiciens. M. King a dit à M^{me} Lich et à M. Barber, et il maintient à ce jour, que les déclarations étaient prises hors contexte par les médias qui les rapportaient. Ayant regardé une compilation vidéo des commentaires et entendu le témoignage de M. King les expliquant, j'estime que les critiques des propos de M. King sont légitimes.

Bien que ni M. Barber ni M^{me} Lich n'en aient témoigné lors de leurs interrogatoires, une chronologie écrite des événements soumise par le groupe avec lequel ils ont qualité pour agir dans la présente procédure raconte une confrontation entre M. King et M^{me} Lich le 28 janvier 2022, à une aire de repos à Sudbury (Ontario)⁵. M^{me} Lich aurait dit à M. King de ravalier son ego et de ne pas continuer avec le groupe jusqu'à Ottawa. M. King a témoigné qu'on ne lui a jamais demandé de ne pas aller à Ottawa.

⁴ Témoignage de Brigitte Belton, transcription, vol. 14, p. 251.

⁵ Descriptions de la chronologie du Convoi de la liberté, HRF00001221, p. 5.

Il a convenu qu'il avait eu une conversation avec M^{me} Lich le 28 janvier au cours de laquelle il avait laissé entendre à un moment qu'il était responsable de l'organisation du convoi et que M^{me} Lich lui avait répondu qu'il n'était pas le centre du monde. Quelle qu'ait été la teneur de la discussion, M. King est allé à Ottawa. Il semble que M. Barber et M^{me} Lich étaient prêts à parler à M. King de ses propos, mais qu'en raison du nombre de ses abonnés sur les réseaux sociaux, et de la quantité de gens qui le suivaient au sein du mouvement, ils étaient réticents à l'idée de le désavouer totalement.

Étant donné les différences dans les objectifs des organisateurs, il n'est pas surprenant que leur vision des moyens requis pour atteindre ces objectifs variait aussi. Par exemple, les organisateurs ne semblaient pas d'accord sur la durée de leur séjour à Ottawa. M^{me} Belton a témoigné que, lorsqu'elle est arrivée à Ottawa, elle s'attendait à y passer de 24 à 48 heures. Elle a nié la suggestion qu'elle serait restée jusqu'à ce que le premier ministre satisfasse à ses revendications. M. King, en revanche, a déclaré pendant l'événement du 13 janvier 2022 sur Facebook Live que les manifestants ne partiraient pas tant qu'on n'aurait pas accédé à leurs revendications ou que le gouvernement n'aurait pas été [TRADUCTION] « viré ». D'autres n'avaient pas réfléchi à la durée de leur séjour à Ottawa, même après leur arrivée. M. Barber a déclaré que les choses allaient vite et qu'il n'y avait pas beaucoup pensé. M^{me} Lich, à qui l'on a demandé si elle avait réfléchi à la durée de son séjour une fois que les négociations avaient commencé avec la Ville d'Ottawa, vers le 10 février 2022, a répondu qu'elle n'y avait pas réfléchi.

De même, les organisateurs ne semblent pas s'être mis d'accord sur l'endroit où les véhicules du convoi seraient garés ni sur la mesure dans laquelle ils perturberaient la circulation. M. Barber et M^{me} Lich ont tous deux déclaré que l'idée n'avait jamais été de paralyser la ville. En fait, M. Barber pensait que les camions stationneraient dans deux zones de rassemblement et que ce serait mieux que de se garer dans les rues principales. M. Bauder a témoigné, en revanche, que le plan original était que les camions se garent sur la rue Wellington en laissant les voies de circulation ouvertes. Tous les organisateurs n'avaient pas réfléchi à l'endroit où les véhicules

stationneraient. M^{me} Belton a déclaré qu'elle suivait les indications de M. Bauder à ce sujet et qu'elle pensait que les organisateurs avaient des permis, mais n'en était pas certaine.

Les organisateurs semblent avoir été plus unis dans leur intention que la manifestation soit pacifique, au moins pour ce qui était d'éviter la violence physique. Ils l'ont précisé bien avant leur arrivée à Ottawa. Le 20 janvier 2022, M. Barber a enregistré une vidéo sur TikTok pour dire clairement que le Convoi de la liberté était pacifique et que toute personne y participant devait en respecter les règles. Les organisateurs ont créé un code de conduite que les participants devaient signer et suivre. Le code demandait, entre autres, aux camionneurs de [TRADUCTION] « manifester leur soutien de manière respectueuse. Ce convoi doit être pacifique et c'est ce que tout le monde doit encourager⁶ ». Je conviens qu'il était important pour bon nombre des organisateurs de faire en sorte que la manifestation demeure pacifique et qu'ils pensaient que la violence ou les menaces de violence discréditeraient le mouvement et le priverait de soutien populaire.

Quand les convois ont commencé à arriver à Ottawa fin janvier, ils étaient dirigés par un groupe de personnes hétéroclite sans structure ou hiérarchie bien définie. Certains, comme M. Barber, étaient des exploitants indépendants, tandis que d'autres, comme M. Bauder, représentaient des organisations préexistantes. Beaucoup avaient trouvé des soutiens sur les réseaux sociaux, mais certains, comme M^{me} Lich, n'avaient pas de groupe de soutien à leur arrivée. La planification du convoi nécessitait de vraies compétences, mais l'organisation de l'événement s'est faite de manière organique, pas dans un cadre structuré. Les organisateurs partageaient de nombreux points de vue en plus de ceux concernant les mesures de santé publique. Nombre d'entre eux – notamment ceux venus de l'Ouest du Canada – partageaient des griefs économiques relatifs aux politiques environnementales du gouvernement fédéral. Mais il y avait des

⁶ Affidavit sous serment de Tamara Lich, daté du 28 mars 2022, pièce A, HRF00001346, p. 47.

différences importantes dans les détails de ce que chacun des organisateurs voulait que le convoi réalise ou leur vision de comment il devait s'y prendre.

Il est à noter également que les organisateurs n'avaient pas prévu l'ampleur de la participation qui a éventuellement eu lieu. Bien que certains avaient des objectifs ambitieux qu'ils espéraient atteindre, ils ont semblé sincèrement surpris par le nombre de Canadiens qui ont choisi de participer au convoi et aux manifestations, ainsi que par le nombre de personnes qui ont soutenu la manifestation autrement, par exemple, par des dons.

L'importance de ces observations n'est pas dans les détails des convictions, des intentions ou des attentes de chaque personne. Plutôt, elle est que le Convoi de la liberté n'a jamais été un mouvement monolithique. Depuis le tout début, c'était un ensemble de personnes et de groupes différents, et non un mouvement unifié. Il s'agit d'un thème important qui est revenu à maintes reprises pendant l'enquête. À mesure que les manifestations ont évolué à Ottawa, il est devenu de plus en plus évident qu'il n'y avait pas un seul groupe de manifestants. Il y avait de nombreux groupes avec des caractéristiques particulières et des objectifs et des convictions qui se recoupaient, tout en étant différents.

La Commission a entendu le témoignage de Steeve Charland qui illustre comment divers groupes ont commencé à façonner la composition des manifestations dès les premiers jours. M. Charland habite Grenville-sur-la-Rouge (Québec) et se décrit comme écrivain, conférencier et blogueur actif sur les réseaux sociaux. Il a défendu des causes aux côtés de différents groupes et a ainsi fait partie du conseil d'administration de La Meute, groupe militant souvent associé à l'extrême droite. M. Charland dit avoir quitté La Meute en raison de désaccords sur ses processus de gouvernance interne et parce qu'il était d'avis que le groupe aurait dû être géré comme un organisme à but non lucratif. Il fait maintenant partie du groupe Les Farfadaas. M. Charland a qualifié Les Farfadaas de mouvement de protestation qui lutte pour la justice et qui prend soin des oubliés de la société. Il a également témoigné que les militants du groupe le considèrent comme leur porte-parole.

M. Charland est arrivé dans la région de la capitale nationale avec un convoi venu du Québec le 29 janvier 2022, c'est-à-dire le premier samedi de la manifestation. Il a témoigné que, quand il a entendu parler pour la première fois du Convoi de la liberté et de sa mobilisation autour des obligations vaccinales transfrontalières imposées aux travailleurs, la cause ne l'intéressait guère. En fait, lorsqu'il a décrit les raisons qui l'ont poussé à se joindre à la manifestation, M. Charland a fait référence à ce qu'il croyait être un excès de pouvoir de la part du gouvernement, à savoir les restrictions concernant l'accueil d'invités à la maison et les couvre-feux, entre autres mesures. Cette dernière mesure de santé publique n'a été prise qu'au Québec. Le témoignage de M. Charland sur les raisons pour lesquelles lui et d'autres participants qui voyageaient avec lui se sont joints aux manifestations révèle que des groupes distincts ayant des objectifs et des croyances qui se recoupent, tout en étant différents, ont commencé à arriver à Ottawa dès les premiers jours de la manifestation.

De même, les manifestations qui se sont produites ailleurs au Canada, bien qu'elles s'inspiraient souvent du Convoi de la liberté, semblent avoir été le fait d'autres groupes qui avaient chacun leur propre dynamique interne complexe. Il ne suffit donc pas, pour comprendre le mouvement du Convoi de la liberté, de décrire une organisation. Il faut démêler l'écheveau complexe des acteurs et des idéologies auxquels des revendications sociales plus profondes ont donné le jour et qui se sont rassemblés en janvier et février 2022.

Chapitre 7

Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du Convoi de la liberté

Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du Convoi de la liberté

1. Introduction

Alors que le Convoi de la liberté approchait d'Ottawa, fin janvier 2022, peu de gens dans le Service de police d'Ottawa (SPO) s'attendaient à ce que les manifestants demeurent longtemps dans la capitale. Le chef du SPO, ses deux chefs adjoints et d'autres hauts gradés ont témoigné s'être attendus à ce que la grande majorité des participants au Convoi de la liberté se dispersent en l'espace de quelques jours et que le SPO s'était donc préparé conformément à cette attente. Le SPO a élaboré un plan opérationnel à partir de cette analyse. Ces types de plans s'appuient généralement sur des renseignements et sont adaptés à mesure que l'information arrive. Ils exposent ce que l'on sait des perturbations à venir et précisent quels agents assumeront le commandement, quelles tactiques seront employées et quelles ressources seront disponibles.

Au cours des audiences, j'ai entendu le témoignage des différents services de police et autres entités qui ont recueilli des renseignements laissant supposer que les manifestants resteraient très longtemps à Ottawa. J'ai également entendu que le plan opérationnel sur lequel s'appuyait le SPO pendant la première fin de semaine de manifestations se concentrait surtout sur la gestion de la circulation et peu, en comparaison, sur la possibilité d'un séjour prolongé ou sur des risques au-delà d'une circulation perturbée.

Dans ce chapitre, je commence par décrire la structure du SPO et présenter certains de ses principaux acteurs. Ensuite, je passe en revue les sources de renseignement dont disposait le SPO avant l'arrivée des manifestants et j'examine comment les renseignements ont été diffusés, évalués et utilisés.

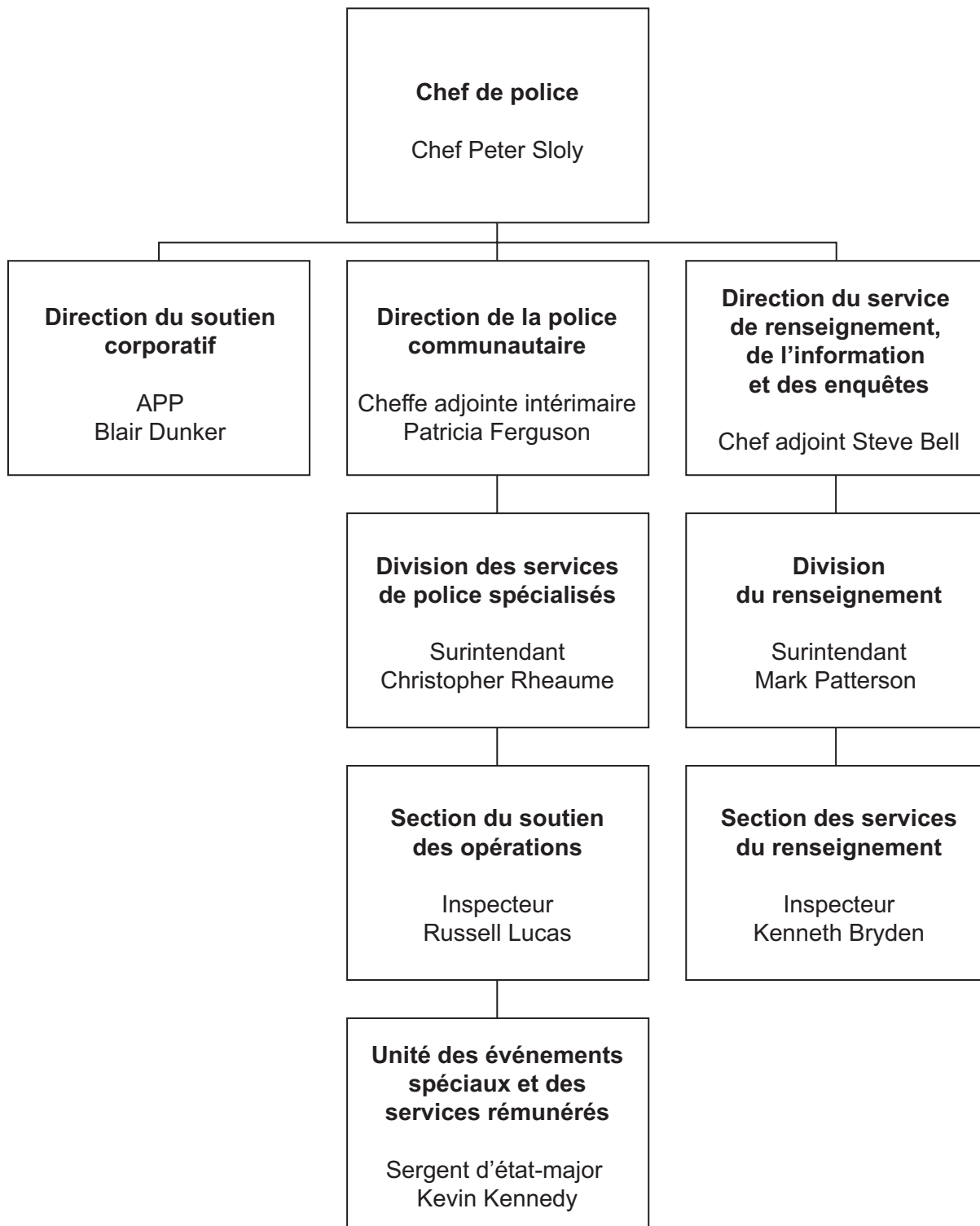
2. La structure du SPO et les rôles des principaux acteurs du SPO

2.1 Les sections et les unités du SPO et l'équipe de commandement

Le SPO est supervisé par un chef de police qui a l'appui de deux chefs adjoints et d'un agent administratif principal (AAP). Ensemble, ils forment l'équipe de commandement. Un chef adjoint supervise le commandement des services de police communautaire, qui comprend la Division de police de première ligne, la Division des équipes de ressources de quartier et la Division des services de police spécialisés. L'autre chef adjoint supervise la Division du renseignement, la Division de l'information et la Division des enquêtes. L'AAP joue un rôle administratif et supervise la Direction du soutien corporatif.

Volume 2 – chapitre 7 : Les premiers renseignements et la préparation de la police
à l'arrivée du Convoi de la liberté

Voici, ci-dessous, un organigramme simplifié de la structure du SPO au 2 février 2022.



Le tableau suivant résume les rôles des principaux membres du SPO en janvier 2022, avant l'arrivée des manifestants à Ottawa. Les noms apparaissent en ordre alphabétique et non selon l'ancienneté ou le grade.

<p>Chef adjoint Steve Bell</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Direction du service de renseignement, de l'information et des enquêtes • a été nommé chef de police intérimaire après la démission du chef Sloly, le 15 février 2022¹
<p>Cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Direction de la police communautaire • exerçait un contrôle exécutif de la planification et des opérations pendant le Convoi de la liberté
<p>Inspecteur Russell Lucas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Section du soutien des opérations (y compris l'Unité des événements spéciaux) et servait de commandant des interventions pendant le Convoi de la liberté • relevait du surintendant Rheaume
<p>Surintendant Mark Patterson²</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Division du renseignement, dont les responsabilités comprenaient la collecte de renseignements sur les manifestations • relevait du chef adjoint Bell
<p>Chef Peter Sloly</p>	<ul style="list-style-type: none"> • était chef du SPO du 28 octobre 2019 au 15 février 2022, avec les rôles et responsabilités d'un chef de police municipale aux termes de la <i>Loi sur les services policiers</i>

¹ Steve Bell sera appelé « chef adjoint » dans l'analyse des événements antérieurs au 15 février 2022 et « chef intérimaire » pour les événements postérieurs au 15 février.

² La Commission comptait convoquer le surintendant Mark Patterson comme témoin, mais son avocat a informé la Commission que le surintendant Patterson ne pouvait pas témoigner pour des raisons médicales. La Commission a fait preuve de diligence raisonnable pour vérifier s'il pouvait témoigner devant elle, avec ou sans mesures d'adaptation. Elle a ainsi demandé et examiné l'avis de deux experts médicaux sur l'état de santé du surintendant Patterson. La Commission était convaincue, compte tenu des circonstances, qu'il n'aurait pas été approprié de le convoquer comme témoin. Voir TR.00000013, p. 310 et 311.

Le SPO avait acquis au fil du temps beaucoup d'expérience dans la gestion des grandes manifestations et la façon d'y répondre. Cependant, dans les années précédant les manifestations de 2022, il y a eu peu d'événements à grande échelle à Ottawa. Plusieurs facteurs ont contribué à une perte de compétences aux échelons supérieurs, notamment les départs à la retraite, les démissions et la suspension d'un chef adjoint en mars 2020, ce qui a obligé le chef Peter Sloly à procéder à des rotations de surintendants au poste de chef adjoint intérimaire.

Au moment des manifestations, la plupart des cadres au sein de la Division du renseignement ou supervisant cette division étaient nouveaux à leur poste. Le chef adjoint Steve Bell a pris les rênes de la Direction du service de renseignement, de l'information et des enquêtes en décembre 2021. Le surintendant Mark Patterson a pris la tête de la Division du renseignement au début janvier 2022 et l'inspecteur Kenneth Bryden a été transféré à la division le 5 janvier 2022. Le roulement à la direction et la perte de compétences due au départ à la retraite de policiers expérimentés expliquent, dans une certaine mesure, pourquoi le SPO a manqué de cohésion, de capacité opérationnelle et de compétences institutionnelles optimales en janvier 2022.

2.2 Le Système de commandement des interventions

Le Système de commandement des interventions (SCI) est un modèle parfois utilisé par les forces de l'ordre face à des incidents, y compris face à des protestations et à des manifestations. Les organismes d'application de la loi n'utilisent pas tous la même terminologie, mais le modèle comprend habituellement trois niveaux de commandement, à savoir : stratégique, opérationnel et tactique. Ces niveaux sont chargés, respectivement, de fixer un objectif, de déterminer comment l'atteindre et de mener à bien les tâches pour l'atteindre.

Les chefs de police jouent généralement un rôle limité au sein du SCI et ils délèguent la plupart de leurs pouvoirs à d'autres policiers au niveau du commandement stratégique

et opérationnel. En tant que chef du SPO, le chef Sloly était chargé de l'administration du SPO et de la supervision de ses opérations en vertu de la *Loi sur les services policiers*. Il a exercé cette responsabilité en déléguant le commandement stratégique concernant la planification et les opérations à la cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson et la direction stratégique du renseignement au chef adjoint Bell. Il a délégué le commandement opérationnel à des policiers de rangs inférieurs. Le chef Sloly avait pour rôle au sein du SCI d'assurer un degré de supervision de haut niveau qui complétait celui des commandants stratégiques. Il a conservé la possibilité d'intervenir si les membres de l'équipe du SCI étaient dans l'incapacité de jouer leur rôle efficacement. Dans ce scénario, il pouvait confier le rôle à quelqu'un d'autre, demander l'aide d'un autre service de police ou donner des instructions, dans la mesure où il était qualifié pour le faire et en était capable.

Le commandement stratégique de la planification et des opérations du SPO en réponse au Convoi de la liberté a été confié à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson. Elle était également chargée de veiller à ce que le commandant opérationnel dispose des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elle fixait. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a témoigné, et d'autres témoins en ont convenu, que l'autonomie d'un commandant opérationnel est importante. Les commandants opérationnels ont besoin d'autonomie parce qu'ils sont plus au courant de la situation sur le terrain que les commandants stratégiques et qu'il leur incombe, au final, d'approuver le plan opérationnel pour un événement.

Le commandement opérationnel n'était pas défini avec précision au début des manifestations. Il y avait deux commandants opérationnels, soit un commandant des événements et un commandant des interventions. Le chef adjoint Bell a expliqué à la Commission que le rôle de commandant des événements n'était pas clairement documenté, mais d'autres m'ont dit qu'un commandant des événements reçoit des mises à jour de différentes sources et qu'il s'assure que les ressources sont envoyées au bon endroit. Le commandant des interventions a aussi un rôle dans la prise de décisions opérationnelles et il se situe donc entre les niveaux stratégique et tactique.

Cette absence de rôles et de responsabilités clairement définis avant l'arrivée des manifestants a entraîné une confusion dans la chaîne de commandement du SPO.

En janvier et février, le niveau tactique comprenait des unités qui se concentraient sur la mise en œuvre du plan du commandement opérationnel. Il s'agissait de l'unité de maintien de l'ordre (UMO), de l'équipe de liaison policière (ELP) et de l'unité de la circulation. Personne n'était expressément chargé de les coordonner au niveau tactique avant l'arrivée du Convoi de la liberté.

Plusieurs témoins ont qualifié de triangulaire la relation entre le commandant des interventions (c.-à-d. le commandant au niveau opérationnel), l'ELP et l'UMO. Comme je l'explique au chapitre 4, le commandant des interventions se trouve au sommet du triangle, avec l'ELP et l'UMO de part et d'autre. Cela tient au fait que le commandant des interventions a le choix de négocier par l'intermédiaire de l'ELP ou de recourir à la force en utilisant l'UMO, si nécessaire. Il peut aussi utiliser ces options conjointement. Par exemple, l'ELP peut aider à « réduire l'empreinte » de la manifestation – en réduisant le nombre de manifestants et/ou l'espace où ils sont présents – avant l'intervention de maintien de l'ordre, ce qui rend les actions de l'UMO plus faciles et plus sécuritaires.

À l'automne 2021, les agents de l'ELP du SPO ont suivi une formation de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) sur le Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements (cadre national) de l'Association canadienne des chefs de police. Ce cadre comprend la communication de l'ELP avec les organisateurs et les participants avant, pendant et après une manifestation. Il repose sur le principe d'une approche mesurée, qui « met l'accent sur l'emploi délibéré de mesures d'engagement, de communication, d'atténuation et de facilitation proactives » et cherche à réduire au minimum les répercussions de la manifestation sur la collectivité³. Dans le cadre national, l'ELP noue une relation de confiance avec

³ Association canadienne des chefs de police, *Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements*, COM00000666, p. 3 et 8.

les manifestants par le dialogue, trouve des scénarios gagnant-gagnant et analyse la conformité en repérant qui peut amener d'autres manifestants à travailler avec la police.

Au moment des événements du convoi, l'ELP du SPO n'avait aucune structure hiérarchique officielle. Le SPO n'avait pas non plus formé de cadres supérieurs au cadre national ni adopté de stratégie particulière pour l'ELP. Pendant le Convoi de la liberté, 14 membres du SPO ayant une formation à l'ELP ont consacré la majeure partie de leur temps au travail de l'ELP.

Les UMO sont normalement déployées pour des événements planifiés, mais il leur arrive d'intervenir dans des situations d'urgence. Les agents de l'UMO ont généralement d'autres responsabilités à plein temps au sein du SPO. Comme les services de police d'autres grandes municipalités ontariennes, le SPO est doté d'une UMO. Elle comptait environ 90 agents déployables au moment du Convoi de la liberté.

3. Les sources de renseignements avant l'arrivée du convoi

Le SPO avait accès à plusieurs sources de renseignements avant que le Convoi de la liberté arrive à Ottawa. Ces sources comprenaient les rapports de la PPO et du Service de protection parlementaire (SPP), qui assure la sécurité physique dans la Cité parlementaire, l'information de sources ouvertes, les données d'une association hôtelière locale et d'autres détails recueillis par le SPO. Pris séparément, les éléments d'information ne suffiraient peut-être pas à montrer qu'un grand nombre de manifestants resteraient à Ottawa au-delà de la première fin de semaine, mais pris ensemble, il devenait évident qu'il y avait une forte possibilité, pour ne pas dire probabilité, que cela se produise.

3.1 Le projet Hendon

Le projet Hendon est un projet de renseignement collectif mis sur pied vers février 2020 par le Bureau des renseignements criminels – opérations provinciales de la PPO. Il recueille des informations au sujet de manifestations qui pourraient avoir une incidence sur la sécurité publique, produit des renseignements et les diffuse. Les rapports du projet Hendon comprennent tous une section énumérant les informations recueillies, ainsi qu'une section les analysant. Il n'existe pas d'équivalent fédéral du projet Hendon, mais la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres agents de renseignement fédéraux participent au projet Hendon.

L'objet du projet Hendon a évolué depuis son lancement. Au début, il se concentrait sur les manifestations autochtones. Cependant, pendant la pandémie, il a commencé à s'intéresser aux problèmes de sécurité publique posés par l'opposition aux mesures de santé publique liées à la COVID-19, y compris des vues antigouvernementales. Alors que les sources de menaces changeaient, l'attention du projet Hendon est restée sur les grandes manifestations risquant de créer des problèmes de sécurité publique.

Plusieurs organismes à travers le Canada, dont le SPO et la GRC, ont reçu régulièrement les rapports du projet Hendon. Les chefs de police de tous les grands services de police de l'Ontario, dont le chef Sloly, ont été ajoutés à la liste de distribution en janvier 2021. Comme je l'explique plus loin dans ce chapitre, la direction de la Division du renseignement du SPO a également reçu ces rapports, même si certains membres n'ont commencé à les recevoir qu'en fin janvier, en raison de la récente transition aux postes de direction.

En plus de produire des rapports, le projet Hendon a organisé des téléconférences où il était question du Convoi de la liberté. La première téléconférence a eu lieu le 21 janvier 2022 et elle a été suivie d'appels presque quotidiens à partir du 24 janvier. Dans un premier temps, des agents de rang inférieur de la Division du renseignement

du SPO participaient à ces appels, mais le 26 janvier, le surintendant Patterson et l'inspecteur Bryden ont commencé à y participer.

Entre août et décembre 2021, le projet Hendon a produit plusieurs rapports parlant de manifestations potentielles à Ottawa liées aux obligations relatives à la COVID-19. Il a signalé pour la première fois le Convoi de la liberté le 13 janvier 2022. Une section sur les « renseignements clés » au début du rapport indique ceci : [TRADUCTION] « D'après l'information qui circule sur les réseaux sociaux, il se peut que certains des participants à cette action se mobilisent dans tout le pays pour arriver à Ottawa pour une manifestation massive contre le gouvernement avec pour revendication la fin de toutes les obligations liées à la COVID-19⁴ ».

Dès le rapport Hendon suivant, le 20 janvier 2022, on mentionnait qu'il était possible que le Convoi de la liberté essaie de perturber le fonctionnement du gouvernement et que certains participants comptaient rester à Ottawa jusqu'à ce que l'on accède à leurs revendications. La section sur les « renseignements clés » explique que [TRADUCTION] « [c]ertains participants de ces convois pourraient essayer de perturber les travaux du gouvernement aux paliers provincial et fédéral en bloquant l'accès aux assemblées législatives et au Parlement⁵ ». Le rapport mentionnait aussi de l'information provenant de sources ouvertes indiquant que certains participants au Convoi de la liberté avaient l'intention déclarée [TRADUCTION] « d'encercler la ville d'Ottawa et le Parlement et d'en bloquer l'accès » jusqu'à ce que le gouvernement fédéral lève toutes les obligations⁶. La section d'évaluation concluait que [TRADUCTION] « cet objectif est probablement peu réaliste à long terme », mais que « même un petit nombre de semi-remorques sur la Colline du Parlement aurait presque certainement un effet perturbateur à court terme⁷ ».

⁴ Rapport Hendon, 13 janvier 2022, OPP00001600.

⁵ Rapport Hendon, 20 janvier 2022, OPP00001028, p. 1.

⁶ Rapport Hendon, 20 janvier 2022, OPP00001028, p. 2.

⁷ Rapport Hendon, 20 janvier 2022, OPP00001028, p. 4.



Volume 2 – chapitre 7 : Les premiers renseignements et la préparation de la police
à l'arrivée du Convoi de la liberté

Les rapports Hendon suivants, qui étaient produits quotidiennement à partir du 22 janvier 2022, renforçaient les évaluations du rapport du 20 janvier et soulignaient des risques supplémentaires. Dès le 22 janvier, plusieurs rapports mentionnaient que le convoi n'avait pas identifié de stratégie de sortie après son arrivée à Ottawa. À partir du 28 janvier, les rapports Hendon disaient que des indicateurs continuaient de montrer que certains manifestants resteraient au-delà de la fin de semaine des 29 et 30 janvier et que des manifestants entendaient rester à Ottawa au moins jusqu'au 4 février.

Le projet Hendon mentionnait aussi que le convoi bénéficiait d'un soutien important, tant sur le plan de la collecte de fonds que par le nombre de sympathisants. Dans la semaine précédant l'arrivée du convoi, les rapports Hendon attiraient l'attention sur une augmentation constante et importante des fonds collectés, qui étaient passés de 700 000 \$ CA le 20 janvier à 7 100 000 \$ CA le 28 janvier. Les fonds amassés par les manifestants montraient que la manifestation ne ressemblerait à aucune autre, même si l'utilisation prévue des fonds demeurerait inconnue. Le rapport Hendon du 20 janvier indiquait que le large soutien que le convoi recueillait en ligne entraînerait probablement plus de soutien en personne qu'une manifestation habituelle.

De plus, à partir du 26 janvier 2022, les rapports Hendon mentionnaient que de nombreux convois convergeraient vers Ottawa. Le rapport du 26 janvier soulignait qu'il y avait 471 véhicules dans le convoi venant de l'ouest du pays et que d'autres convois composés d'un nombre inconnu de véhicules mettraient le cap sur Ottawa. Le rapport Hendon du 27 janvier confirmait que 551 véhicules de trois convois se rendraient à Ottawa et mentionnait 10 autres convois formés d'un nombre inconnu de véhicules. Dès le 28 janvier, il était aussi évident qu'au moins 1 352 véhicules formant sept convois arriveraient à Ottawa, et que trois convois supplémentaires comptant un nombre inconnu de véhicules se dirigeaient vers Ottawa.

À partir de la fin janvier 2022, les rapports Hendon laissaient aussi entendre que les manifestants auraient accès à de l'équipement lourd. D'après le rapport du 27 janvier,

les manifestants venant de l'ouest transportaient des engins mécaniques lourds. Le rapport du 28 janvier disait ne pas savoir pourquoi ils transportaient ces équipements, mais le rapport du 27 janvier estimait qu'il était [TRADUCTION] « très improbable que des engins lourds seraient transportés [...] s'il n'y avait aucune intention de les utiliser⁸ ». Ce rapport concluait que l'équipement lourd pourrait être utilisé pour endommager des biens et bloquer des routes, mais aussi pour accéder à des positions stratégiques à Ottawa et faciliter une occupation à long terme.

Enfin, les rapports Hendon laissaient entendre que des personnes aux idées marginales rejoignaient aussi le Convoi de la liberté, ce qui risquait de faire augmenter le niveau de menace contre des figures publiques, des biens, la population et les forces de l'ordre. Les rapports Hendon des 27 et 28 janvier 2022 qualifiaient ces éléments de plus grand risque potentiel pour la sécurité publique que posaient les manifestations et estimaient peu probable que les organisateurs du Convoi de la liberté puissent les maîtriser ou les discipliner. Il est à noter que des éléments marginaux se greffent souvent à de grandes manifestations et il n'est pas certain que ce renseignement ait justifié à lui seul de s'inquiéter davantage. Le 28 janvier, les rapports Hendon disaient encore [TRADUCTION] « n'avoir relevé aucune menace concrète, particulière ou crédible en ce qui concerne la manifestation du Convoi de la liberté⁹ ».

Collectivement, les rapports Hendon fournissaient, à partir de la fin janvier 2022, beaucoup de renseignements sur les manifestations auxquelles on pouvait s'attendre à Ottawa. Une partie de leur contenu laissait place à l'interprétation. Avant le 28 janvier, aucun rapport Hendon ne disait jusqu'à quelle date précise dureraient les manifestations. Cependant, les rapports laissaient entendre qu'elles engendreraient beaucoup de perturbations, qu'un nombre important de manifestants comptaient rester à Ottawa au-delà de la fin de semaine des 29 et 30 janvier; qu'ils n'avaient pas de stratégie de sortie et que des engins lourds pourraient faciliter un plus long séjour. Nombre des caractéristiques des manifestations qui étaient attendues avant l'arrivée

⁸ Rapport Hendon, 27 janvier 2022, OPP00001611, p. 4.

⁹ Rapport Hendon, 28 janvier 2022, OPP00000815, p. 8.

du convoi à Ottawa laissaient presager un événement sans précédent, prolongé et important.

3.2 Les autres sources d'information

En plus des rapports Hendon, le SPO avait accès à d'autres sources d'information, dont certaines tendaient à confirmer les renseignements contenus dans ces rapports. Premièrement, dès le 17 janvier 2022, et plus clairement à partir du 25 janvier, les évaluations du SPP parlaient de l'intention du Convoi de la liberté de rester à Ottawa, du soutien sans précédent dont il bénéficiait, de sa capacité de causer des perturbations et du risque que le SPO se trouve dépassé par les événements. Le 17 janvier, une agente du SPP a informé la GRC que la collecte de fonds était nettement hors-norme. La GRC a transmis cette information à la PPO et au SPO en ajoutant que, d'après l'information provenant de source ouverte, les manifestants comptaient bloquer la Colline du Parlement jusqu'à ce que toutes les obligations vaccinales soient révoquées et que la population locale donnerait aux camionneurs de la nourriture et un endroit où se doucher.

Le 25 janvier 2022, le SPP a fait part au SPO d'une évaluation de son groupe de renseignement de protection qui, après avoir résumé et analysé l'information concernant les manifestations à venir, concluait que le Convoi de la liberté entendait causer des perturbations au centre-ville d'Ottawa le 29 janvier et la semaine suivante pour inciter le gouvernement fédéral à mettre fin aux obligations liées à la santé publique. Bien que le chef adjoint Bell ait témoigné que les rapports du projet Hendon ne prévenaient pas que les manifestants comptaient causer des perturbations au centre-ville d'Ottawa pour parvenir à leurs fins, le rapport du SPP prévenait bien de ce risque. De plus, le rapport du SPP soulignait que la capacité des organisateurs de maîtriser les participants était limitée et que [TRADUCTION] « les participants chercheraient peut-être à tirer parti du fait qu'ils étaient très nombreux pour occuper d'autres routes et bloquer d'autres zones [...] contrairement aux instructions des organisateurs et de la

police¹⁰ ». Le rapport faisait remarquer qu'il n'y avait aucune menace crédible précise de violence planifiée, mais prévenait que la manifestation attirerait probablement des personnes prédisposées à un extrémisme violent à caractère idéologique et qu'il y avait un risque de violence spontanée et/ou opportuniste qui pourrait se répandre.

L'ELP de la PPO a également fourni au SPO de l'information sur le nombre de véhicules dans les convois et sur l'intention de rester des manifestants. L'ELP de la PPO a commencé à parler avec les organisateurs du Convoi de la liberté peu après le 10 janvier 2022, et elle a communiqué au SPO ce qu'elle avait appris. Le 26 janvier, l'ELP de la PPO a fait savoir que 11 convois se dirigeaient vers Ottawa et que le Convoi de la liberté venu de l'ouest comptait 480 véhicules. Le 26 janvier, une agente de l'ELP de la PPO avait déjà dit à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson qu'elle pensait qu'un groupe central de manifestants resterait à Ottawa jusqu'à ce que toutes les obligations soient levées.

Le SPO a recueilli des renseignements qui confirmaient l'évaluation du projet Hendon quant au nombre de manifestants, à leur intention de rester et à leur capacité de causer des perturbations. Le 21 janvier, un courriel d'un sergent de l'Unité des événements spéciaux sur l'arrivée d'un convoi à Ottawa est parvenu à l'équipe de commandement par la voie hiérarchique. Il disait que [TRADUCTION] « [l]e but du convoi [était] de rester à Ottawa jusqu'à la révocation des restrictions [liées à l'obligation vaccinale] » et que le convoi comptait causer des perturbations au centre-ville pour atteindre cet objectif¹¹. Le sergent informait ses commandants que plus de 100 camions par province pourraient arriver et il conseillait que le SPO [TRADUCTION] « devrait peut-être limiter le nombre de camions entrant dans la ville compte tenu de l'espace¹² ». Le 27 janvier, le SPO a confirmé que des agriculteurs avaient dégagé d'immenses espaces pour

¹⁰ Service de protection parlementaire, Risk Identification Report, 29 janvier 2022, OPS00003020, p. 2.

¹¹ Courriel de Sean Kay à Kevin Kennedy et à d'autres destinataires, 21 janvier 2022, OPS00002880.

¹² Courriel de S. Kay à K. Kennedy et à d'autres destinataires, 21 janvier 2022, OPS00002880.

permettre aux camions du Convoi de la liberté de stationner à l'extérieur d'Ottawa. Ce renseignement corroborait l'information selon laquelle un grand nombre de véhicules allaient arriver.

Le SPO a reçu d'autres renseignements ambigus de l'Association des hôtels d'Ottawa-Gatineau sur la capacité des manifestants de causer des perturbations et leur intention de rester à Ottawa. L'Association avait reçu le 25 janvier 2022 un courriel indiquant que des participants au Convoi de la liberté prévoyaient de réserver des hôtels pendant 30 à 90 jours et que de 10 000 à 15 000 personnes participeraient aux manifestations. Le lendemain, le président de l'Association a informé le SPO que deux des chefs de file du Convoi de la liberté lui avaient dit que le Convoi de la liberté comptait paralyser totalement Ottawa. Apparemment, ils allaient enchaîner leurs camions sur place et chercher à bloquer l'accès à la ville. Le 29 janvier, des hôtels ont informé le SPO que des groupes avaient réservé des chambres seulement pour le vendredi et le samedi et qu'ils repartaient le dimanche. Cela corroborait l'enquête que le SPO avait lui-même menée sur l'information qu'il avait reçue auparavant. Je conviens que l'information relative aux réservations d'hôtel était ambiguë et difficile à évaluer.

Le SPO a également appris que le matériel promotionnel des manifestants appelait à prendre d'assaut le Parlement. La véracité de l'information était incertaine, mais il y avait néanmoins un risque que certains manifestants prennent ces propos au pied de la lettre. Ce matériel promotionnel, bien que d'une fiabilité et d'une crédibilité limitées, faisait aussi partie des facteurs utilisés par le SPP pour établir que les manifestations risquaient de menacer la sécurité de la Cité parlementaire et de perturber le fonctionnement du Parlement.

4. L'évaluation des renseignements recueillis avant l'arrivée du convoi

Le SPO se fait à deux organismes d'évaluation du renseignement pour analyser l'information qu'il recevait. Premièrement, il a créé un Groupe mixte du renseignement (GMR) pour évaluer les renseignements que lui envoyaient d'autres organismes. Deuxièmement, la Division du renseignement du SPO a préparé une évaluation des renseignements qui a été intégrée dans le plan opérationnel du SPO.

4.1 Le Groupe mixte du renseignement

Peu après l'arrivée du Convoi de la liberté à Ottawa, le SPO a créé le GMR avec d'autres organismes d'application de la loi présents dans la région de la capitale nationale¹³. L'information reçue par le SPO était transmise au GMR afin qu'il l'évalue. Le SPO était d'abord l'organisme responsable du GMR, rôle qu'a ensuite assumé la GRC le 31 janvier 2022.

Le GMR s'est réuni les 26, 27 et 28 janvier 2022, mais n'a pas formulé de recommandations pendant ces réunions. Les participants y ont partagé de l'information sur différents convois et sur les véhicules et ils ont parlé de bavardages non confirmés en ligne et sur les réseaux sociaux au sujet de la violence, des armes à feu et de camionneurs américains qui se joindraient aux manifestations. Les participants au GMR ont également partagé de l'information sur l'atmosphère de fête à Ottawa une fois que les véhicules du Convoi de la liberté ont commencé à arriver le 28 janvier.

4.2 L'évaluation des renseignements par le SPO

La Division du renseignement du SPO a joué un rôle plus important dans l'orientation des préparatifs du SPO en vue de l'arrivée du convoi. Avant les manifestations, la Division du renseignement était chargée de préparer une évaluation globale des

¹³ Le GMR est parfois appelé « Groupe de renseignement intégré », ou GRI.

renseignements à l'intention des commandements stratégique et opérationnel. Le sergent Chris Kiez du SPO était responsable de la préparation de cette évaluation. Dans ce document, il mentionnait l'ampleur potentielle des manifestations et leur capacité de causer des perturbations dans le centre-ville d'Ottawa, mais il ne parlait pas beaucoup du risque que des manifestants restent longtemps, que les manifestations attirent des éléments marginaux ou que des engins lourds soient utilisés. Dans cette évaluation, le sergent Kiez exprimait ce qui pourrait raisonnablement être perçu comme de la sympathie pour la cause des manifestants. Il se peut que cette sympathie ait influencé son évaluation.

Le sergent Kiez a terminé la version initiale de son évaluation des renseignements le 25 janvier 2022. Il l'a communiquée le même jour à ses supérieurs à la Division du renseignement et à certains membres de l'Unité des événements spéciaux. Des copies ont été communiquées à d'autres selon la chaîne de commandement le lendemain. Le sergent Kiez a produit quelques mises à jour de son évaluation des renseignements, la dernière datant du 28 janvier¹⁴. Très peu de changements ont été apportés d'une version à l'autre de l'évaluation des renseignements.

L'évaluation du sergent Kiez contenait des avertissements concernant la taille et les ressources du Convoi de la liberté. Elle soulignait que cet événement serait d'une ampleur sans précédent, avec [TRADUCTION] « des personnes en nombres dépassant les normes », et elle ajoutait que le convoi « serait en mesure d'arrêter et de bloquer la circulation s'il le souhaite¹⁵ ». L'évaluation disait aussi que [TRADUCTION] « [d]epuis six ans qu'il gère de grandes manifestations du point de vue du renseignement, l'auteur n'a jamais vu d'action communautaire d'une telle envergure¹⁶ ».

La version de l'évaluation du 25 janvier contenait des signes annonciateurs d'une prolongation éventuelle du séjour des manifestants à Ottawa après la fin de semaine

¹⁴ Évaluation des renseignements du SPO, 29 janvier 2022, OPS00004039.

¹⁵ Évaluation des renseignements du SPO, 25 janvier 2022, OPS00003086, p. 3 et 5.

¹⁶ Évaluation des renseignements du SPO, 25 janvier 2022, OPS00003086, p. 5.

des 29 et 30 janvier, mais elle ne disait pas expressément qu'ils resteraient longtemps. Par exemple, cette version mentionne des ressources financières croissantes qui pourraient être utilisées pour payer la nourriture, l'hébergement, le carburant et les frais juridiques. La version du 28 janvier contenait peu de mises à jour et un examen limité de la possibilité que des participants au Convoi de la liberté restent au-delà de la fin de semaine des 29 et 30 janvier. La seule autre référence à leur intention de rester figure dans l'annexe lorsqu'il est dit que [TRADUCTION] « des membres du convoi semblent constituer des réserves de nourriture et de matériel, ce qui pourrait indiquer qu'ils comptent rester longtemps à Ottawa¹⁷ ». Comme la version initiale, la version du 28 janvier n'examine pas expressément l'intention des manifestants de rester jusqu'à ce que l'on accède à leurs revendications et ne cherche pas à établir combien d'entre eux pourraient rester au-delà du 31 janvier ou pour combien de temps. Même si l'évaluation parle peu de l'intention des manifestants de rester après la fin de semaine, les différents risques qui y sont exposés suffisaient cependant à signaler aux commandements opérationnel et stratégique qu'ils devraient planifier en vue de cette possibilité.

Le chef Sloly comprenait des renseignements sur l'intention de manifestants de rester à Ottawa que [TRADUCTION] « la manifestation se déroulerait principalement sur un week-end et qu'un petit groupe resterait après le week-end¹⁸ ». Cependant, je suis d'avis que si même une petite partie du nombre de participants mentionné par le projet Hendon – 1 352 véhicules et trois autres convois comptant un nombre inconnu de véhicules – restait à Ottawa, cela aurait pu être important et justifier un plan de contingence. D'ailleurs, l'inspecteur Bryden a également dit qu'il était préoccupé par la possibilité que des manifestants restent à Ottawa au-delà de la fin de semaine. On ne semblait pas comprendre que les manifestants qui resteraient le feraient avec les gros semi-remorques dans lesquels ils étaient venus ou que cela causerait des perturbations.

¹⁷ Évaluation des renseignements du SPO, 29 janvier 2022, OPS00004039, p. 8.

¹⁸ Résumé d'entrevue du chef Peter Sloly, WTS.00000040.FR, p. 8.

D'autres risques posés par le Convoi de la liberté étaient moins mis en évidence dans l'évaluation des renseignements, ce qui tient peut-être aux propres opinions du sergent Kiez sur le bien-fondé de la manifestation. Ainsi, le choix de mots du sergent Kiez et les sources sur lesquelles il s'est appuyé amènent à s'interroger sur son objectivité. L'évaluation des renseignements repose sur des déclarations fondées sur des impressions de commentateurs de journaux partisans et elle contient des termes qui donnent à penser que le sergent Kiez avait des sympathies pour la cause du Convoi de la liberté. Par exemple, il qualifie le Convoi de la liberté de [TRADUCTION] « majorité silencieuse », contrairement, dit-il, aux « habituels tristes acteurs » d'autres manifestations.

La version initiale de l'évaluation des renseignements minimisait la présence d'éléments marginaux dans le mouvement du Convoi de la liberté. Elle qualifiait les commentaires en ligne prônant la violence de travail de personnes qui essayaient de « troller » des manifestants légitimes. Le 25 janvier, peu après avoir communiqué la première version de l'évaluation des renseignements, le sergent Kiez a dit à ses supérieurs estimer que Diagon est peu préoccupant. Diagon est une organisation dont la nature est contestée et dont je parle plus en détail au chapitre 11, lorsque j'examine les manifestations qui ont eu lieu à Coutts (Alberta). La GRC et la PPO considèrent que Diagon est une organisation extrémiste de type milice. Le sergent Kiez a écrit que Diagon renvoyait à des membres du convoi qui [TRADUCTION] « essayaient d'atteindre l'objectif d'une vie sans intervention dans notre quotidien d'un gouvernement de type État-nounou » et il expliquait que Diagon a été fondé par le dirigeant du site Web « Raging Dissident¹⁹ ». Étonnamment, le sergent Kiez ne mentionne pas dans son analyse que le fondateur de Diagon, Jeremy Mackenzie, aurait proféré des menaces voilées contre le premier ministre, ce que signale le rapport Hendon du lendemain.

¹⁹ Courriel de Chris Kiez à M. Patterson, Kenneth Bryden et d'autres destinataires, 25 janvier 2022, OPS00003180.

La version du 28 janvier de l'évaluation du sergent Kiez ne disait pas grand-chose de plus sur les éléments marginaux que la version du 25 janvier. Le seul ajout sur le fond à l'évaluation était la mention que des personnes aux opinions politiques extrémistes soutenaient de plus en plus le Convoi de la liberté dans les médias sociaux. L'annexe, qui n'existait pas dans la version initiale, mentionnait que M. Mackenzie se trouvait peut-être à Ottawa et aurait des opinions extrémistes, mais ne parlait pas de ses liens étroits avec Diagon.

La version du 28 janvier n'analysait pas non plus la présence d'équipement lourd ou les risques que cela représentait. Ceci est surprenant, étant donné que le rapport Hendon du 27 janvier estimait que la présence d'équipement lourd était le nouvel élément d'information qui constituait la menace potentielle la plus grave. Plutôt, le 28 janvier, après que des participants au Convoi de la liberté avaient déjà commencé à arriver, le sergent Kiez a distribué une évaluation supplémentaire portant sur l'équipement lourd où il se disait [TRADUCTION] « incapable de fournir une évaluation exacte de la menace de l'impact de véhicules lourds » à cause de l'utilisation inconnue qui en serait faite, mais que leur présence et leur disponibilité représentaient un risque important pour la sécurité publique²⁰. Le sergent Kiez recommandait que les planificateurs utilisent des postes de contrôle sur les principales artères de la ville pour déterminer la raison de la présence de l'équipement lourd et informer les conducteurs qu'il était possible de l'entreposer à des endroits situés en dehors de la ville, mais dans la région de la capitale nationale. Il s'agissait d'un compromis entre faire repartir un conducteur qui avait roulé des jours pour venir à Ottawa et le risque pour la sécurité publique en autorisant de l'équipement lourd à entrer dans la ville. À mon sens, la proposition du sergent Kiez était raisonnable.

²⁰ Courriel de C. Kiez à K. Bryden, 28 janvier 2022, OPS00004435.

4.3 Les préoccupations internes concernant l'évaluation des renseignements

Des questions ont été soulevées à l'interne, notamment par le chef Sloly, au sujet des niveaux de menace communiqués relativement aux manifestations à venir du Convoi de la liberté. Elles concernent une note d'information et la section du plan opérationnel du SPO relative à l'évaluation des menaces.

Le 26 janvier, après avoir reçu un courriel d'un citoyen inquiet au sujet de la violence potentielle des manifestations, le chef Sloly a écrit à l'équipe de commandement et lui a décrit les préoccupations soulevées, en ajoutant ceci : [TRADUCTION] « Pourtant, notre note d'information d'hier soir dit qu'aucun renseignement n'indique que cette manifestation sera violente?²¹ ». Le chef Sloly demandait ensuite que toute l'information disponible soit examinée afin de [TRADUCTION] « nous assurer d'avoir l'évaluation des menaces la plus précise qui soit et le plan opérationnel correspondant le mieux à l'événement²² ». Dans son témoignage, le chef Sloly a confirmé ne pas avoir vu l'évaluation des renseignements préparée par le sergent Kiez et que son commentaire sur « la note d'information d'hier soir » renvoyait probablement à un courriel distribué la veille. Il ne semble pas y avoir eu de changements importants à l'évaluation des renseignements du sergent Kiez après que le chef Sloly a exprimé ses préoccupations.

Un résumé partiel de l'évaluation des renseignements du sergent Kiez a été intégré dans le plan opérationnel du SPO, dans une section intitulée [TRADUCTION] « Évaluation des menaces ». Le 28 janvier, après avoir reçu une copie du plan, le chef Sloly a demandé à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson [TRADUCTION] « d'examiner

²¹ Courriel de P. Sloly à Patricia Ferguson, S. Bell et d'autres destinataires, 26 janvier 2022, OPS00003073, p. 3.

²² Courriel de P. Sloly à P. Ferguson, S. Bell et d'autres destinataires, 26 janvier 2022, OPS00003073, p. 3.

et d'approuver le libellé et le contenu de l'évaluation des menaces²³». Le chef adjoint Bell semble avoir partagé la volonté d'améliorer l'évaluation des menaces. Il était préoccupé quant à la correspondance de l'évaluation avec le niveau de menace et du fait qu'il manquait d'informations sur les activistes.

Le SPO avait déterminé plus tôt que le niveau de menace était faible parce qu'il n'y avait aucun renseignement relatif à une menace de violence particulière. Le 28 janvier, la Division du renseignement du SPO a établi, au nombre de personnes et de véhicules, et à l'ampleur du ravitaillement, qu'il s'agissait d'un mouvement plus important que prévu et que le niveau de menace avait changé. Cependant, la Division du renseignement du SPO continuait de penser qu'il n'y avait aucune menace de violence particulière ou risque majeur à ce stade, malgré les préoccupations exprimées par le chef Sloly le 26 janvier et exposées précédemment dans cette section. Même l'évaluation initiale de « faible menace » du SPO est surprenante, étant donné que la PPO qualifiait la manifestation d'« **événement à haut risque** », ce que le SPO savait depuis le 21 janvier.

Malgré les questions soulevées à propos de la justesse de l'évaluation des menaces, il ne semble pas qu'elle ait été considérablement modifiée ou renforcée en conséquence. Apparemment, l'équipe chargée de la planification s'est appuyée sur une évaluation des menaces qui n'était pas optimale, ce qui a nui à la réponse de la police aux manifestations.

5. L'utilisation du renseignement par le commandement opérationnel

Plusieurs témoins ont déclaré qu'il y avait une déconnexion entre les renseignements examinés jusqu'ici et le plan opérationnel du SPO pour l'arrivée du Convoi de la

²³ Courriel de P. Sloly à P. Ferguson et d'autres destinataires, 28 janvier 2022, OPS00003748.

liberté. Selon eux, en prévoyant un événement qui durerait une fin de semaine et en se concentrant principalement sur la gestion de la circulation, le plan ne correspondait pas aux renseignements qui laissaient supposer que les manifestants resteraient jusqu'à ce qu'ils obtiennent gain de cause et qui mentionnaient des risques au-delà d'embouteillages. Autrement dit, comme la cheffe adjointe intérimaire Ferguson l'a déclaré dans son témoignage, le plan opérationnel n'était pas fondé sur le renseignement.

Dans cette section, j'explique comment le commandement opérationnel n'a pas agi en fonction de certains des renseignements qu'il recevait et comment, en conséquence, le plan opérationnel ne répondait pas à des risques majeurs. Pendant le Convoi de la liberté, l'inspecteur Russell Lucas du SPO a supervisé la Section du soutien des opérations et servi de commandant des interventions pour les manifestations. À ce poste, et en tant que membre du commandement opérationnel, il était chargé d'approuver le plan opérationnel du SPO. Comme je l'explique dans cette section, la déconnexion entre les renseignements disponibles et le plan opérationnel semble avoir découlé, du moins en partie, du fait que le commandement opérationnel accordait la priorité à l'expérience du SPO en matière de manifestations plutôt qu'aux renseignements reçus.

5.1 La diffusion des premiers renseignements et les réactions à ceux-ci

Alors que le SPO a pris connaissance du Convoi de la liberté le 13 janvier 2022, il n'a entamé des démarches significatives pour se préparer qu'une fois que l'inspecteur Lucas est devenu commandant des interventions, le 21 janvier. Vu ce retard, le SPO a eu moins d'une semaine pour se préparer au Convoi de la liberté et l'équipe de la planification au sein de l'Unité des événements spéciaux du SPO, qui est chargée de planifier en vue d'événements majeurs, s'est trouvée nettement désavantagée. Comme en a témoigné l'inspecteur Lucas, normalement, le SPO passait des mois à se préparer à de grands événements.

Malgré ce retard, l'Unité des événements spéciaux a pris des mesures le 21 janvier pour s'assurer de recevoir des renseignements et d'en préparer une première mise à jour pour l'inspecteur Lucas. Ce jour-là, l'Unité des événements spéciaux a demandé à la Division du renseignement de préparer l'évaluation des renseignements du SPO à laquelle je faisais référence plus tôt et elle a rencontré la PPO et la GRC afin de coordonner la communication de renseignements. De plus, elle a envoyé à l'inspecteur Lucas un premier rapport de situation sur le Convoi de la liberté qui résumait les renseignements qui lui avaient été communiqués, y compris en ce qui concernait l'intention du convoi de rester au centre-ville d'Ottawa et d'y causer des perturbations jusqu'à ce que l'on accède à ses revendications.

L'inspecteur Lucas a écarté les premiers renseignements selon lesquels le Convoi de la liberté resterait au centre-ville d'Ottawa et y causerait des perturbations jusqu'à ce que l'on accède à ses revendications parce que ces renseignements ne concordaient pas avec son expérience des manifestations de camionneurs locaux contre les vaccins en 2020 et 2021. Ces manifestants avaient également dit qu'ils resteraient au centre-ville d'Ottawa tant qu'ils n'obtiendraient pas gain de cause, mais ils étaient repartis en l'espace d'une journée. La relation coopérative du Convoi de la liberté avec la police, en route pour Ottawa, semblait confirmer la supposition de l'inspecteur Lucas selon laquelle le SPO pourrait gérer le Convoi de la liberté et qu'il ne présentait pas de risque pour la sécurité publique.

L'inspecteur Lucas a plutôt axé la planification et la préparation sur la gestion de la circulation, car il estimait que les embouteillages constituaient le principal risque posé par le convoi. Pour atténuer ce risque, il a décidé avec l'Unité des événements spéciaux, le 21 janvier, de rassembler les camions du Convoi de la liberté au centre-ville et de diriger les véhicules qui n'y trouveraient pas de place vers des zones de rassemblement secondaires d'où les manifestants pourraient faire la navette avec le centre-ville.

Le 26 janvier, les planificateurs de la circulation du SPO ont communiqué à l'inspecteur Lucas un sous-plan de circulation mettant en œuvre cette approche en indiquant les zones de rassemblement au centre-ville et ailleurs où les véhicules du Convoi de la liberté stationneraient. Le sous-plan de circulation reposait sur l'hypothèse que le Convoi de la liberté serait un événement qui durerait une fin de semaine et que le SPO pouvait se permettre de perdre les zones de rassemblement pendant la fin de semaine.

Selon le plan de circulation, le SPO remplirait d'abord la rue Wellington entre les rues Kent et Metcalfe, par ordre d'arrivée, avec 75 semi-remorques, puis il ferait stationner les camions sur les rues O'Connor, Kent et Metcalfe en plein centre-ville. Les véhicules pour lesquels il n'y aurait pas de place au centre-ville seraient dirigés vers la promenade Sir-John-A.-Macdonald et, potentiellement, vers la promenade Sir-George-Étienne-Cartier. Le SPO a également pris des dispositions pour stationner des véhicules du Convoi de la liberté au 300, chemin Coventry, près du parc Raymond Chabot Grant Thornton. Les participants au convoi qui stationnaient plus loin du centre-ville pouvaient prendre un service de navette par autobus tenu par les manifestants ou les transports en commun pour se rendre à la Colline du Parlement. Le sous-plan de circulation indiquait aussi des itinéraires d'évacuation pour chacune des zones de rassemblement. Le SPO prévoyait d'autoriser les semi-remorques à stationner sur la rue Wellington, mais seulement ceux à remorque fermée.

Quand l'inspecteur Lucas a reçu le plan de circulation le 26 janvier, il était déjà plus préoccupé par le Convoi de la liberté à cause des renseignements qu'il avait reçus de plusieurs sources, dont l'évaluation des renseignements du SPO, les réunions de la Division du renseignement des 26 et 27 janvier, les organismes partenaires et les rapports de situation quotidiens de l'Unité des événements spéciaux. Il n'y a aucune preuve, cependant, que l'inspecteur Lucas et l'Unité des événements spéciaux ont reçu les rapports du projet Hendon. L'inspecteur Lucas savait que le projet Hendon organisait des téléconférences, mais il n'y participait pas et il n'a apparemment reçu

le résumé que d'une d'entre elles. Les rapports Hendon contenaient des évaluations de la PPO dont l'Unité des événements spéciaux aurait pu se servir, mais la Division du renseignement ne les lui a pas communiqués parce qu'elle agissait comme gardien des renseignements fournis par les organismes partenaires. En bref, l'Unité des événements spéciaux recevait des renseignements, même s'il y avait quelques obstacles à leur diffusion.

Même sans être au courant des rapports Hendon, l'inspecteur Lucas et son équipe ont reçu suffisamment de renseignements du SPO et de ses partenaires pour comprendre trois principaux risques que représentait le Convoi de la liberté. Premièrement, des éléments antigouvernementaux rejoignaient le Convoi de la liberté et, d'après les messages dans les médias sociaux, certains participants pourraient essayer de prendre d'assaut la Colline du Parlement.

Deuxièmement, certains participants au Convoi de la liberté, notamment le convoi de 480 véhicules venus de l'ouest du pays, avaient exprimé leur intention de rester à Ottawa au-delà de la fin de semaine. L'inspecteur Lucas a déclaré le 27 janvier que des centaines, voire des milliers, de camions pourraient rester, étant donné les grosses sommes d'argent collectées et la détermination des participants au Convoi de la liberté.

Troisièmement, le soutien au Convoi de la liberté augmentait, avec l'arrivée à Ottawa de 11 convois et la présence d'environ 10 000 personnes à la manifestation du 29 janvier, dont certaines transportaient de l'équipement lourd. L'inspecteur Lucas était d'accord avec l'évaluation initiale de la Division du renseignement selon laquelle le Convoi de la liberté serait plus important que des manifestations qu'avait connues Ottawa précédemment, que le mouvement recueillait un large soutien et que les manifestations se caractériseraient par de fortes émotions. Comme le SPO était limité en personnel, l'inspecteur Lucas a prévu que le SPO pourrait être débordé par le simple nombre de participants qui pourraient arriver, si ces participants ne respectaient pas les ententes avec l'ELP. Seuls 599 des 1 479 agents assermentés du SPO étaient

des agents de première ligne disponibles pour des tâches opérationnelles et nombre d'entre eux étaient nécessaires au maintien de l'ordre dans le reste d'Ottawa.

5.2 L'incapacité de transposer les renseignements dans le plan opérationnel

Le plan opérationnel et les préparatifs du SPO tenaient bien compte de certains renseignements. L'inspecteur Lucas a répondu à la crainte que des éléments marginaux prennent d'assaut la Colline du Parlement en prévoyant de déployer des agents de l'UMO du SPO et de demander le renfort d'UMO d'autres services de police. Le 27 janvier, après que l'inspecteur Lucas en a fait la demande, le chef Sloly a obtenu des UMO de la PPO et de quatre services de police municipale. La PPO a détaché ses deux UMO à la Colline du Parlement et l'inspecteur Lucas a gardé les autres UMO en réserve. Ces renforts d'UMO étaient suffisants pour sécuriser la Colline du Parlement et ils ont aidé à atténuer le risque que le SPO soit débordé.

De plus, l'inspecteur Lucas a demandé à l'ELP de désamorcer des problèmes potentiels. Sur ses instructions, à partir du 25 janvier, les membres de l'ELP du SPO se sont intégrés dans l'ELP de la PPO qui dialoguait avec le Convoi de la liberté depuis plus tôt dans le mois. Le SPO a entamé des discussions avec les leaders du Convoi de la liberté au sujet de plans de sortie potentiels et il a négocié afin de garder des voies d'urgence ouvertes.

Cependant, le commandement opérationnel n'a pas planifié en fonction de la possibilité que le SPO puisse être débordé par le nombre de participants au Convoi de la liberté et que ces participants restent à Ottawa au-delà de la fin de semaine. En fait, le plan opérationnel que l'inspecteur Lucas a approuvé le 27 janvier ne mentionnait ni la possibilité que les participants au Convoi de la liberté restent à Ottawa après la fin de semaine des 29 et 30 janvier ni les renseignements le confirmant identifiés par le projet Hendon et d'autres sources. Le chef adjoint Bell, la cheffe adjointe

intérimaire Ferguson et l'inspecteur Lucas ont tous reconnu que le plan aurait dû aborder ce risque.

Comme le commandement opérationnel n'a pas prévu une manifestation qui se prolongerait la semaine suivante, il a continué d'autoriser de gros véhicules à entrer dans le centre-ville d'Ottawa. La section « Exécution » du plan opérationnel reposait sur le sous-plan de circulation et ses zones de rassemblement des gros véhicules au centre-ville d'Ottawa. Comme le sergent d'état-major chargé des événements spéciaux l'a écrit, les zones de rassemblement du sous-plan de circulation étaient la base même du plan opérationnel et le reste était [TRADUCTION] « un accompagnement²⁴ ». L'inspecteur Lucas a continué de faire stationner plus de véhicules du Convoi de la liberté au centre-ville d'Ottawa afin de réduire au minimum l'impact du convoi sur les résidents d'Ottawa, de maintenir l'accès aux hôpitaux et de réduire l'empreinte du convoi. Mais le sous-plan de circulation reposait sur une hypothèse que les renseignements ne confirmaient pas, c'est-à-dire que les véhicules du Convoi de la liberté partiraient après la fin de semaine. En continuant de suivre le sous-plan de circulation et en laissant de gros véhicules du Convoi de la liberté entrer au centre-ville, le commandement opérationnel a donné aux manifestants la possibilité de s'enraciner.

Je marque une pause pour souligner qu'il y avait des solutions de rechange pratiques à l'entassement des manifestants au centre-ville. Le chef adjoint Bell a témoigné qu'il aurait fallu des ressources massives, que n'avait pas le SPO, pour détourner le Convoi de la liberté d'Ottawa, mais cette mesure radicale n'était peut-être pas nécessaire parce qu'il existait d'autres solutions plus faisables. En fait, ces autres solutions ont été en partie intégrées dans le plan opérationnel qui envisageait de rassembler les manifestants qui ne trouveraient pas de place au centre-ville dans des endroits plus excentrés et de leur faire prendre les transports en commun pour se rendre au centre-ville. La GRC emploie souvent une approche semblable pour les grands sommets.

²⁴ Courriel de K. Kennedy à Susan Ann Goulet Powell, 28 janvier 2022, PB.NSC. CAN.00001166_REL.0001.

En fait, le SPO savait que les manifestants eux-mêmes avaient trouvé et fait libérer des espaces de stationnement dans des champs près d'Ottawa, ce qui donnerait à penser que certains d'entre eux étaient prêts à se rassembler en dehors du centre-ville. De même, au lieu d'exclure d'Ottawa tous les véhicules des manifestants, le SPO pouvait essayer de les exclure de certaines portions du centre-ville, comme il l'a fait avec succès par la suite pendant les manifestations dites « Rolling Thunder » en avril 2022.

Notamment, en janvier 2022, le plan opérationnel ne contenait pas de plans de contingence pour intervenir si les manifestants et les véhicules que le SPO avait autorisés au centre-ville restaient après la fin de semaine. L'inspecteur Lucas a témoigné que d'autres aspects du plan traitaient adéquatement le risque que des manifestants restent au-delà de la fin de semaine, mais ces autres aspects se contentaient de mentionner le besoin potentiel d'augmenter l'effectif et de prolonger la période de sortie. De plus, l'inspecteur Lucas a témoigné que des plans de contingence étaient en cours d'élaboration, mais il semble qu'aucun plan de contingence n'ait finalement été créé. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson et le chef adjoint Bell n'étaient au courant d'aucun plan de ce type, et le surintendant intérimaire Robert Bernier a déclaré n'en avoir vu aucun quand il a répertorié les plans du SPO le 3 février.

Le plan opérationnel ne contenait pas non plus de plans de contingence au cas où des manifestants ne se plieraient pas aux instructions de la police et n'accéderaient pas aux demandes de l'ELP concernant les zones de rassemblement et le fait de garder l'équipement lourd en dehors du centre-ville. L'inspecteur Lucas a reçu une demande du SPP visant à empêcher les semi-remorques de stationner sur la rue Wellington, mais il a décidé que ce ne serait pas faisable et a simplement prévu que le SPO demande aux manifestants de ne pas stationner certains semi-remorques plus lourds dans cette rue. Il a employé la même approche pour l'équipement lourd. Il n'y avait donc pas de plan de contingence au cas où des participants au Convoi de la liberté n'accédaient pas aux demandes de l'ELP. Le surintendant Patterson avait fait part au chef adjoint Bell de la proposition du sergent Kiez d'entreposer l'équipement

lourd en dehors du centre-ville et l'avait informé qu'il en parlerait à l'équipe chargée de la planification, mais on ne sait pas si la recommandation s'est rendue jusqu'à l'inspecteur Lucas.

En bref, une partie des renseignements que connaissait le commandement opérationnel n'a pas été prise en compte dans le plan opérationnel qu'il a approuvé. En fait, au cours d'une réunion de la Division du renseignement le 27 janvier, l'inspecteur Lucas a déclaré qu'il priait pour qu'il [TRADUCTION] « fasse très froid » afin que peu de participants restent. Mais sans plans de contingence, le plan opérationnel espérait le meilleur sans prévoir le pire.

6. La diffusion des renseignements et la supervision stratégique du commandement stratégique

Le commandement stratégique n'a pas corrigé la déconnexion apparente que plusieurs témoins ont mentionnée entre les renseignements et le plan opérationnel. Cela tient peut-être en partie à des obstacles à la communication des renseignements aux cadres du SPO et leur diffusion entre eux.

6.1 Les obstacles à la diffusion des renseignements

Pendant que le convoi approchait d'Ottawa, aucun membre de la direction du SPO n'avait accès à un tableau complet ou précis des renseignements. Il leur était donc plus difficile de remettre en question l'évaluation des renseignements ou d'assurer une supervision stratégique pour être certains que le plan opérationnel s'appuyait sur des renseignements. Plus précisément, il y avait trois principaux obstacles à la communication des renseignements aux cadres du SPO et leur diffusion entre eux.

Premièrement, la direction s'est penchée plus tard sur les renseignements. Le chef Sloly a commencé à recevoir des renseignements le 13 janvier, mais le chef adjoint Bell n'a commencé à recevoir des notes de renseignements de la part du

surintendant Patterson qu'aux alentours du 22 janvier. De même, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a commencé à recevoir de mises à jour de l'Unité des événements spéciaux, y compris sur les renseignements, que le 21 janvier.

Deuxièmement, le SPO n'avait pas de système pour faire en sorte que les rapports de renseignements soient distribués à toute la direction, et les différents membres de la direction n'ont pas toujours partagé entre eux les documents qu'ils recevaient. Les rapports Hendon en sont un exemple. La réception et la diffusion de ces rapports au sein du SPO étaient désorganisées et amenaient à se demander qui lisait quoi et quand. Le 10 février, le chef Sloly a demandé à son adjoint exécutif de demander à la Division du renseignement des copies de tous les rapports Hendon précédents. Le courriel de l'adjoint exécutif contenait des [TRADUCTION] « questions du chef » sur l'utilisation par le SPO des rapports Hendon. Ces questions amènent à se demander si le chef Sloly les connaissait avant, bien que le chef Sloly ait nié avoir demandé à son adjoint exécutif de poser ces questions. Quand la Division du renseignement les a ensuite demandés à la PPO, le directeur du projet Hendon était perplexe parce que le chef Sloly recevait les rapports Hendon depuis janvier 2021. À tout le moins, cet incident montre la confusion qui régnait au sein du SPO pour ce qui était de savoir qui lisait quels rapports Hendon et où ces rapports étaient conservés.

En raison de cette désorganisation, l'accès de la direction aux rapports du projet Hendon était inégal. Le chef Sloly a reçu tous les rapports Hendon sur le Convoi de la liberté, même s'il ne les a pas tous lus en détail et s'il n'en a peut-être pas lu certains parce qu'il s'attendait à ce que la Division du renseignement les examine de manière approfondie. Cependant, ses chefs adjoints ne les ont pas reçus avant le 27 janvier, soit peu avant l'arrivée du Convoi de la liberté, et ils n'ont jamais reçu les rapports antérieurs au 27 janvier. Dans le cas du chef adjoint Bell, la transition récente à la tête de la Division du renseignement peut avoir contribué à cet accès inégal, car l'inspecteur Bryden n'a pas non plus commencé à recevoir ces rapports avant le 25 janvier.

En outre, le SPO n'avait pas de système pour assurer la diffusion de l'évaluation des renseignements du SPO et des notes de renseignements quotidiennes de la Division du renseignement aux cadres du SPO. Par conséquent, le chef adjoint Bell avait accès aux deux, mais l'accès du chef Sloly et de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson était plus limité. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a reçu qu'une des premières versions de l'évaluation des renseignements du SPO, et le chef Sloly semble ne jamais l'avoir reçue. De même, le chef Sloly et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'étaient pas au courant des notes de renseignements quotidiennes que le responsable de la Division du renseignement, le surintendant Patterson, donnait au chef adjoint Bell, et ils n'ont reçu qu'une seule note du surintendant Patterson durant la semaine du 24 janvier.

Le SPO n'avait pas non plus de système pour diffuser les rapports de situation de l'Unité des événements spéciaux, et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a pas transmis la plupart de ces rapports au chef Sloly et au chef adjoint Bell. Comme je le mentionnais précédemment, l'Unité des événements spéciaux a envoyé le 21 janvier à l'inspecteur Lucas le premier de ces rapports, qui résumait des renseignements importants sur l'objectif du Convoi de la liberté de rester à Ottawa. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a communiqué ce rapport aux cadres du SPO après que l'inspecteur Lucas le lui ait fait suivre. L'inspecteur Lucas a demandé à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson s'il devrait communiquer les rapports de situation subséquents au reste de la direction, question qui montre que le SPO n'avait pas de protocole régissant la diffusion de ces rapports. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson lui a répondu que ce n'était pas nécessaire et il n'a pas fait circuler les rapports de situation suivants avertissant que la PPO ne connaissait pas la stratégie de sortie du Convoi de la liberté, que le SPP s'attendait à ce que le Convoi de la liberté soit plus important que toute autre manifestation de ces dernières années, et que d'anciens policiers et militaires ainsi que des policiers et des militaires toujours en service avaient rejoint le Convoi de la liberté. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a plutôt informé l'inspecteur Lucas qu'elle ferait des mises à jour verbales pendant des appels du commandement. Je ne sais pas si elle l'a fait ou si ses mises à jour rendaient

compte exactement des rapports de situation, étant donné qu'elle a déclaré qu'elle ne savait pas que la PPO mentionnait que le Convoi de la liberté n'avait pas de stratégie de sortie et qu'il avait déclaré son intention de rester jusqu'à ce que les obligations soient levées.

Troisièmement, avant le 27 janvier, les cadres du SPO n'ont pas tenu de réunions spécifiques pour examiner les renseignements afin de s'assurer que tous les membres de la direction étaient sur la même longueur d'onde. En fait, le chef adjoint Bell faisait une brève mise à jour sur les renseignements relatifs au Convoi de la liberté pendant les appels quotidiens du commandement au cours desquels le Convoi de la liberté n'était qu'un des nombreux points à l'ordre du jour. Il a informé l'équipe de commandement que seul un petit nombre des participants au Convoi de la liberté resterait après la fin de semaine. Le chef Sloly a déclaré que ces mises à jour étaient des exposés de haut niveau qui présentaient un résumé des renseignements. Comme elles étaient brèves et de haut niveau, ces réunions ne se prêtaient pas à un examen de renseignements qui contredisaient l'évaluation du chef adjoint Bell, et rien ne dit que le chef adjoint Bell ait partagé ces renseignements, comme l'intention déclarée des manifestants de rester, leur accumulation de nourriture et de matériel, et la présence d'équipement lourd.

6.2 La supervision stratégique

Ces obstacles à la communication des renseignements aux cadres du SPO et entre eux ont fait en sorte qu'il a été plus difficile pour eux d'assurer une supervision stratégique efficace du plan opérationnel pour vérifier qu'il s'appuyait sur des renseignements. Les cadres ont commencé à participer à la planification les 27 et 28 janvier. Ainsi, ils se sont réunis le matin du 27 janvier pour parler de la planification et des renseignements, après quoi la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a envoyé au chef Sloly un projet de plan opérationnel dont ils ont discuté le matin du 28 janvier.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a ni relevé ni mentionné au chef Sloly de préoccupations relatives à une déconnexion entre les renseignements et le plan opérationnel. Au lieu de cela, comme en a témoigné le chef Sloly, elle lui a présenté le plan opérationnel sans émettre de réserves. Je conviens que la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'était peut-être pas bien placée pour repérer une déconnexion entre les renseignements et la planification, car elle comptait sur les breffages oraux du chef adjoint Bell selon lesquels le Convoi de la liberté serait un événement qui durerait une fin de semaine et elle n'avait pas connaissance des rapports Hendon ou des rapports du SPP qui contredisaient cette évaluation.

Le chef adjoint Bell était au courant de plus de renseignements que la cheffe adjointe intérimaire Ferguson, mais il n'a pas non plus exprimé de préoccupations par rapport à une déconnexion entre les renseignements et le plan opérationnel. Il a lu le plan, mais n'a pas vérifié si la section consacrée à l'évaluation des menaces prenait en compte le risque que le Convoi de la liberté reste après la fin de semaine, alors qu'il a reconnu dans son témoignage devant la Commission que ce risque aurait dû être inclus. De plus, il savait qu'il n'y avait pas de plan de contingence si jamais le Convoi de la liberté restait, mais rien ne dit qu'il ait signalé à l'équipe de commandement que ceci était préoccupant.

En revanche, le chef Sloly a identifié deux sujets de préoccupation importants à la réunion du 27 janvier avant d'examiner le plan : 1) la présence d'équipement lourd et 2) la possibilité que des manifestants restent à Ottawa après la fin de semaine. Il a indiqué que l'équipement lourd pourrait servir à dégager des obstacles et que sa présence était révélatrice d'une planification préalable inhabituelle et ne cadrant pas avec une manifestation légale. En outre, il a souligné la nécessité pour le SPO de [TRADUCTION] « planifier en fonction d'une manifestation qui se prolonge et qui s'enracine autour du Parlement », et il a mentionné que le SPO devrait « procéder à une évaluation claire de la démobilisation » avant de renvoyer les agents chez eux²⁵.

²⁵ Notes de réunion sur les convois de camions, 27 janvier 2022, OPS00014559.

Il a également dit que le SPO devait [TRADUCTION] « réduire ses attentes qu'il s'agisse ici d'une manifestation normale²⁶ ».

Cependant, le chef Sloly a dit à la Commission que lorsqu'il a reçu le plan, il était d'accord avec celui-ci et il n'a pas proposé d'y apporter des changements importants. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a témoigné que le chef Sloly avait dit que le plan semblait bon et que l'équipe s'était appuyée sur ce plan. Le chef Sloly a fait des commentaires sur le plan, mais ceux-ci ne concernaient pas l'absence de plans de contingence et portaient plutôt sur d'autres questions. Comme je le mentionnais, il a aussi demandé une révision de l'évaluation des menaces faite dans le plan, mais on ne sait pas si cette révision concernait aussi les risques que représentaient la présence d'équipement lourd et le fait que des manifestants resteraient après la fin de semaine. La version définitive du plan que l'inspecteur Lucas a envoyée au chef Sloly le soir du 28 janvier ne mentionnait pas ces risques. De plus, alors que le chef Sloly pensait que l'ELP avait pour rôle de convaincre les manifestants de partir après la fin de semaine des 29 et 30 janvier, le plan ne lui attribuait pas ce rôle.

Je constate que le chef Sloly jouait un rôle de supervision stratégique à un plus haut niveau et qu'il comptait sur le chef adjoint Bell, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson et l'inspecteur Lucas pour s'assurer que le plan s'appuyait sur des renseignements. Plusieurs témoins ont indiqué que le chef Sloly respectait l'autonomie de l'inspecteur Lucas en tant que commandant des interventions et qu'il ne dirigeait pas indûment la planification avant l'arrivée du Convoi de la liberté.

7. L'incidence des conseils juridiques sur la planification

La direction du SPO a demandé et obtenu des conseils juridiques qui lui ont peut-être donné une fausse impression quant à son pouvoir de restreindre l'accès au centre-ville d'Ottawa. Le chef Sloly a témoigné que le 26 janvier, l'avocate générale

²⁶ Notes de réunion sur les convois de camions, 27 janvier 2022, OPS00014559.

du SPO l'avait déjà informé que le SPO ne pouvait pas empêcher les camions du Convoi de la liberté d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa. Le 28 janvier, l'avocate générale a donné à la direction du SPO un avis officiel qui ne confirmait ni ne dissipait clairement cette impression. Cette note de service informait certes la direction du SPO qu'elle était habilitée à diriger la circulation, à remorquer des véhicules et à empêcher des manifestants de bloquer des routes. Cependant, elle ne mentionnait pas le pouvoir du SPO de fermer des routes ou de restreindre la circulation. En outre, le sommaire exécutif de la note faisait un lien entre les pouvoirs du SPO et des risques pour la sécurité publique nécessitant des mesures immédiates, ce qui a pu donner au chef Sloly l'impression que le SPO avait [TRADUCTION] « le pouvoir de fermer des routes et de restreindre la circulation si la sécurité publique était en jeu, mais les fermetures et les restrictions devaient être proportionnelles aux menaces réelles ou raisonnablement prévisibles²⁷ ».

De plus, la note de service ne parlait pas directement du pouvoir du SPO d'empêcher les camions d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa. C'est peut-être pour cette raison que le chef Sloly semble avoir assimilé cette question au fait d'interdire aux manifestants l'accès au centre-ville. Il a dit à la Commission que le SPO [TRADUCTION] « ne pouvait légalement pas refuser l'accès au centre-ville d'Ottawa au Convoi de la liberté » parce que la *Charte des droits et libertés* donnait aux participants au convoi le droit d'y manifester²⁸. Pourtant, ces questions sont distinctes : le SPO avait peut-être le pouvoir d'empêcher des camions d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa, même s'il ne pouvait pas empêcher les manifestants eux-mêmes de se rendre au centre-ville pour manifester.

Cependant, l'avis juridique et la confusion qui semblait régner à la direction du SPO quant au pouvoir du SPO n'ont apparemment pas influencé la décision du commandement opérationnel d'autoriser les véhicules du Convoi de la liberté dans le centre-ville d'Ottawa. Au contraire, l'inspecteur Lucas, qui a pris la décision d'autoriser

²⁷ Résumé d'entrevue de P. Sloly, WTS.00000040.FR, p. 17.

²⁸ Résumé d'entrevue de P. Sloly, WTS.00000040.FR, p. 17.

les camions au centre-ville, a expliqué à la Commission qu'il pensait être habilité à fermer la rue Wellington, mais qu'il avait décidé de ne pas le faire. Il a décidé de concentrer les véhicules du Convoi de la liberté sur la rue Wellington pour les tenir à l'écart des zones résidentielles, fort de l'idée que le SPO avait su gérer des manifestations de camions au centre-ville d'Ottawa par le passé. Le chef adjoint Bell était du même avis.

8. La préparation des partenaires du SPO

Le SPO n'était pas le seul service de police qui se préparait à l'arrivée du Convoi de la liberté. Les 22 et 24 janvier, la PPO a élaboré un plan de communication et nommé le surintendant Craig Abrams commandant stratégique chargé de la réponse policière au Convoi de la liberté dans la région Est de l'Ontario. Le 24 janvier, le surintendant Abrams a activé le Centre des opérations d'urgence (COU) de la région Est. Le COU était un endroit où les différentes sections de la PPO pouvaient travailler et coordonner les tâches nécessaires à une réponse policière efficace relativement au Convoi de la liberté.

Le même jour, le COU a adopté un plan de circulation axé sur la surveillance policière des autoroutes et des collectivités relevant de la compétence de la PPO. Le plan de circulation mettait l'accent sur le maintien de la paix, la sécurité de la population et des policiers, et la fluidité de la circulation. La PPO prévoyait de déléguer au SPO la responsabilité de la réponse policière relative au Convoi de la liberté une fois que les véhicules entreraient dans la ville d'Ottawa.

La PPO a également affecté un commandant des interventions critiques au Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), afin d'aider à coordonner le déploiement de ressources policières avec le SPO et d'autres partenaires policiers. Je parle plus en détail du CCRCN au chapitre 8. En sa qualité de commandant stratégique, le surintendant Abrams devait assurer la liaison entre le commandant des interventions critiques de la PPO et la haute direction de la PPO,

ainsi qu'avec d'autres services de police. À ce titre, le surintendant Abrams assurait la supervision stratégique du déploiement de la PPO à Ottawa. Le chef adjoint Bell était le principal contact du surintendant Abrams au SPO.

À partir du 24 janvier, le surintendant Abrams a communiqué avec la Ville d'Ottawa et le SPO afin de coordonner leurs efforts. Il a aussi participé aux appels d'INTERSECT. INTERSECT est un programme d'échange d'information par la police afin de coordonner les interventions entre plusieurs organismes en réponse à des événements majeurs dans la région de la capitale nationale.

Le 25 janvier, le Convoi de la liberté est entré en Ontario et, dans les jours suivants, des convois venant d'ailleurs ont convergé vers Ottawa. Des policiers de la PPO ont assuré la sécurité publique en dialoguant avec les manifestants et en suivant la stratégie relative au blocage des autoroutes et le plan opérationnel de la PPO, afin d'atténuer les risques de situations dangereuses sur les autoroutes.

De même, la Sûreté du Québec (SQ) et le Service de police de la Ville de Gatineau (SPVG) se sont préparés à gérer les véhicules du Convoi de la liberté en provenance du Québec qui se rendaient en Ontario. La SQ, qui avait connaissance du Convoi de la liberté à cause des rapports du projet Hendon et par ses propres services de renseignement, a élaboré des plans de gestion de la circulation pour les convois se dirigeant vers Ottawa depuis différents endroits au Québec.

Le SPVG a également préparé un plan opérationnel. Vers le 25 janvier, le SPVG a appris que de 500 à 1 000 manifestants environ venus du Québec se dirigeaient vers Gatineau afin de rejoindre la manifestation prévue à Ottawa. Le SPVG, qui ne faisait pas partie du projet Hendon, prévoyait que les manifestants repartiraient le lendemain de leur arrivée, comme c'était généralement le cas dans des manifestations semblables. Le SPVG a donc préparé un plan opérationnel pour atténuer le risque d'embouteillages et il a communiqué ce plan au SPO. Le plan opérationnel comprenait

un sous-plan d'UMO, mais le SPVG ne prévoyait pas que les manifestants resteraient longtemps sur place.

Dans la période précédant l'arrivée du convoi à Ottawa, la GRC surveillait la situation de différentes façons. En plus de se tenir informée par des mécanismes intergouvernementaux, comme le projet Hendon et INTERSECT, elle réunissait aussi des renseignements sur le convoi indépendamment. L'Équipe de renseignements sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC a recueilli des renseignements et commencé à produire des avis spéciaux de menace sur le convoi à partir du 25 janvier 2022. La plupart des mesures de la GRC à ce stade visaient à susciter une prise de conscience par rapport à la situation, à informer d'autres organismes fédéraux et à s'assurer qu'elle puisse s'acquitter de son mandat de protection des institutions fédérales et des hauts dirigeants à Ottawa. J'examine plus en détail les activités de la GRC au cours de cette période au chapitre 14.

9. La communication du plan du SPO à ses partenaires

Le SPO a informé la PPO et la GRC des plans qu'il préparait à une réunion d'INTERSECT le 27 janvier. Le SPO a fait savoir qu'il comptait autoriser jusqu'à 3000 véhicules à Ottawa et qu'il laisserait des camions stationner sur la rue Wellington et ailleurs au centre-ville. Il était évident pour le surintendant Abrams et le sous-commissaire Mike Duheme de la GRC, qui ont tous deux participé à l'appel, que le SPO planifiait en prévision d'un événement qui durerait au plus une fin de semaine. Ni l'un ni l'autre n'a remis en question ce plan, car ils comptaient sur le fait que le SPO était satisfait des ententes qu'il avait conclues avec les organisateurs du convoi autorisant des véhicules à entrer au centre-ville d'Ottawa. Le surintendant Abrams a témoigné que les représentants du SPO avaient confiance en leur plan et qu'il ne lui appartenait pas de le remettre en question, car le SPO était le service de police compétent et avait une expérience considérable des événements majeurs. En fait, certains à la PPO semblent avoir partagé la confiance du SPO dans le plan et les hypothèses sur lesquelles il reposait. Dans un rapport de situation du 27 janvier, la

PPO qualifiait le plan du SPO de « solide » et le commissaire adjoint de la PPO chargé du renseignement semble avoir partagé l'avis du SPO que le Convoi de la liberté serait surtout un événement d'une fin de semaine. De même, le SPVG n'a pas trouvé inhabituel que le SPO autorise des camions au centre-ville, car il s'attendait lui aussi à ce que les manifestants repartent après la fin de semaine.

Le commissaire Thomas Carrique, le membre le plus haut gradé de la PPO, n'a pas été informé du plan du SPO avant l'arrivée du Convoi de la liberté. Il a plutôt été avisé que le SPO dirigerait les gros véhicules commerciaux vers des zones de rassemblement en dehors du centre-ville où les conducteurs pourraient stationner, puis faire la navette avec le centre-ville. Le commissaire Carrique a témoigné que s'il avait été mis au courant du plan du SPO, il aurait posé d'autres questions sur le besoin de ressources supplémentaires et sur l'intégrité de la Cité parlementaire. Cette impression du commissaire Carrique traduit probablement un problème de communication au sein de la PPO, car le surintendant Abrams a appris le 27 janvier que le SPO comptait autoriser de gros véhicules commerciaux dans le centre-ville.

Cependant, informer le commissaire Carrique de l'intention du SPO n'aurait probablement rien changé, car le chef Sloly estimait que le SPO disposait de suffisamment de ressources pour exécuter son plan et n'a pas demandé de ressources supplémentaires. Le 28 janvier, le chef Sloly a envoyé au commissaire Carrique un message texte lui disant qu'il avait tout ce dont il avait besoin. Le commissaire Carrique n'aurait pas posé d'autres questions si le SPO lui avait assuré avoir suffisamment de ressources, car la planification opérationnelle et la prise de décisions demeuraient la responsabilité du SPO. De même, la GRC a proposé son aide avant l'arrivée du Convoi de la liberté, mais le SPO ne lui a pas demandé de ressources.

Chapitre 8

La préparation d'Ottawa à l'arrivée du convoi



La préparation d'Ottawa à l'arrivée du convoi

1. Introduction

La préparation à l'arrivée du Convoi de la liberté à Ottawa (Ontario) a nécessité l'implication de plusieurs responsables. Dans le chapitre précédent, je traite de la façon dont la police s'est préparée aux perturbations imminentes. Le présent chapitre aborde les plans de la Ville d'Ottawa pour l'arrivée du convoi et les mesures qu'elle a prises – unilatéralement et en collaboration avec d'autres acteurs – alors que les manifestants approchaient.

Je fournis d'abord des informations sur la géographie physique et juridique de la région de la capitale nationale. J'explique ensuite le cadre d'intervention en cas d'urgence de la Ville d'Ottawa et je décris certaines des mesures qu'elle a prises pour se préparer au convoi. Enfin, j'évalue dans quelle mesure la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) a été tenue informée alors qu'elle exerçait ses fonctions de surveillance.

2. La géographie de la région de la capitale nationale

2.1 La géographie physique d'Ottawa

La Colline du Parlement se trouve en plein centre-ville d'Ottawa, sur les rives de la rivière des Outaouais. La rue Wellington se situe juste au sud de la Colline du Parlement. Plusieurs institutions importantes se trouvent sur cette rue, dont le Bureau

du Premier ministre et du Conseil privé, le Sénat, la Banque du Canada et la Cour suprême du Canada. Étant donné sa proximité avec le Parlement, la rue Wellington est souvent le lieu de manifestations et beaucoup s'attendaient à ce que ce soit la destination du Convoi de la liberté. Dès son arrivée, toutefois, les manifestants ont non seulement occupé la rue Wellington, mais ils ont aussi empiété sur les quartiers résidentiels situés au sud de la Colline du Parlement.

En allant vers l'est, la rue Wellington devient la rue Rideau une fois franchi le canal Rideau. À deux pâtés de maisons de la Colline du Parlement se trouve l'intersection de la rue Rideau et la promenade Sussex. Cette intersection sépare le centre-ville des quartiers situés à l'est du canal Rideau, dont le marché By. Le Centre Rideau, plus gros centre commercial d'Ottawa, se trouve à cette intersection. L'intersection de Rideau et Sussex est devenue un endroit particulièrement préoccupant pour les forces de l'ordre qui ont eu beaucoup de mal à gérer le groupe de manifestants qui a choisi de l'occuper.

Entre la rue Wellington et l'intersection de Rideau et Sussex se trouve la rue Elgin, qui va du nord au sud. À l'est de la rue Elgin, à environ quatre pâtés de maisons au sud de la rue Wellington, se trouve le parc de la Confédération. Juste au sud du parc se dressent l'hôtel de ville et le palais de justice d'Ottawa. Dans les premiers jours de la manifestation, certains manifestants ont campé dans le parc de la Confédération.

Comme je l'explique plus en détail dans ce chapitre, le Service de police d'Ottawa (SPO) prévoyait notamment au départ de demander aux manifestants dont les véhicules ne trouveraient pas de place sur la rue Wellington ou sur d'autres rues désignées du centre-ville d'aller stationner en dehors du centre-ville et d'utiliser les transports en commun pour rejoindre la Colline du Parlement. Pour cela, les responsables ont désigné plusieurs autres lieux de stationnement, comme les promenades Sir-John-A.-Macdonald et Reine-Elizabeth, toutes deux relevant de la compétence de la Commission de la capitale nationale (CCN). La Ville a également désigné un terrain de stationnement lui appartenant près de l'autoroute 417 sur le

chemin Coventry. Le terrain de stationnement du chemin Coventry – situé à l'est du centre-ville et à environ cinq kilomètres de la Colline du Parlement – est devenu une des principales zones de rassemblement des manifestants et, comme l'intersection de Rideau et Sussex, il a servi de base principale à un groupe de manifestants plus difficiles à gérer.

Les manifestants ont occupé ces endroits clés à différents moments. Par ailleurs, ils ont mené plusieurs « opérations escargot » à travers la ville et utilisé d'autres endroits en dehors d'Ottawa comme zones de rassemblement. C'était notamment le cas des villes d'Arnrior et de Vankleek Hill, situées à environ 66 km et 100 km d'Ottawa, respectivement.

2.2 La géographie juridique d'Ottawa

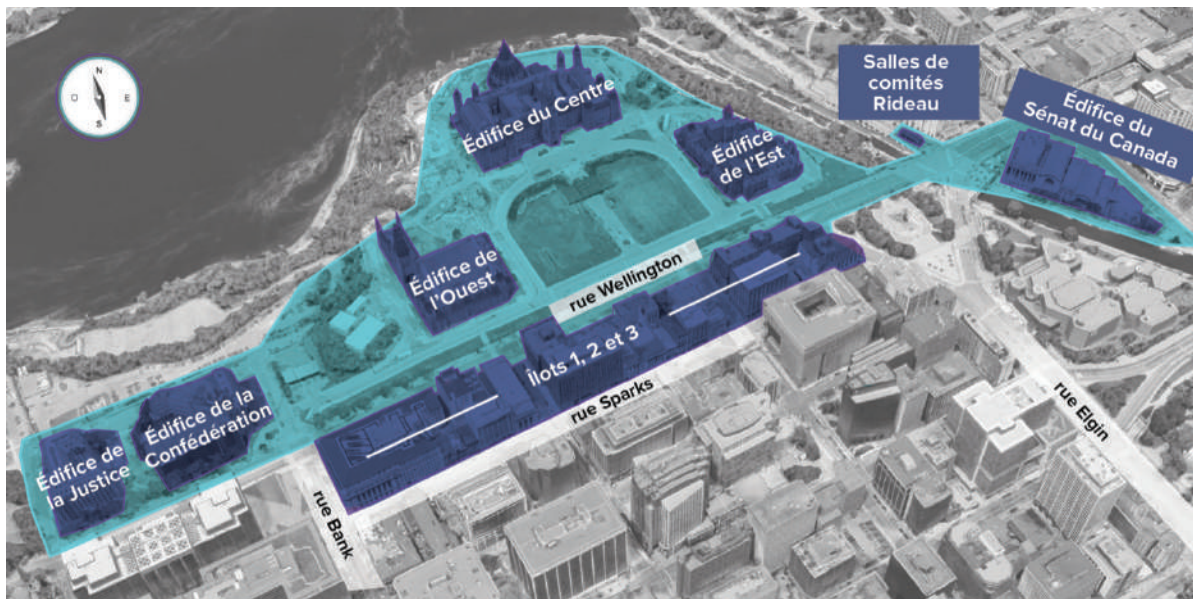
Le statut d'Ottawa, capitale nationale, est particulièrement compliqué d'un point de vue juridique et administratif. C'est une des plus grandes municipalités de l'Ontario et le siège du gouvernement fédéral. Les grandes institutions du gouvernement fédéral, ainsi que le Parlement lui-même, se trouvent au sein de la municipalité. De plus, Ottawa est étroitement intégrée avec la municipalité voisine de Gatineau, située dans la province du Québec. Plusieurs ordres de gouvernement fonctionnent côte à côte dans un espace urbain relativement petit et dense. Ottawa est un endroit d'une complexité particulière en ce qui concerne les différentes compétences juridiques qui s'y exercent. Pendant les manifestations du Convoi de la liberté, la compétence des forces de l'ordre offrait un parfait exemple de cette complexité.

Plusieurs organismes d'application de la loi ont compétence et sont responsables du maintien de l'ordre dans la région de la capitale nationale. Le SPO est le service de police compétent dans la ville d'Ottawa. Il doit donc fournir des services de maintien de l'ordre aux quatre coins de la ville, y compris sur la rue Wellington, sur la Colline du Parlement, dans la Cité parlementaire et sur les terrains de la CCN.

La Police provinciale de l'Ontario (PPO) est la force de police provinciale de l'Ontario. Les agents de la PPO sont habilités à appliquer les dispositions du *Code criminel* et des lois provinciales partout en Ontario. La PPO est chargée du maintien de l'ordre sur les autoroutes provinciales dans la ville d'Ottawa et elle y garde un détachement à cette fin.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est une force de police nationale qui a compétence pour faire appliquer les lois et règlements fédéraux partout au Canada. En Ontario, elle n'applique pas les dispositions des lois provinciales ou des règlements municipaux, sauf si des agents sont désignés comme agents spéciaux par les autorités de l'Ontario. À Ottawa, la GRC est chargée de protéger les personnes qui occupent des postes clés au sein de l'appareil gouvernemental fédéral et les diplomates, d'enquêter sur les infractions relatives à la sécurité nationale et d'appliquer la réglementation de la circulation sur les promenades appartenant à la CCN. En janvier 2022, la GRC a maintenu 60 patrouilleurs dans la région de la capitale nationale, et elle comptait de 1 000 à 1 100 agents à la Direction générale de la GRC à Ottawa.

Le Service de protection parlementaire (SPP) est chargé de la sécurité physique de la Colline du Parlement et de la Cité parlementaire. Il ne s'agit pas d'un organisme d'application de la loi, et il demande donc au SPO de mener des enquêtes et de porter des accusations, si nécessaire. La Cité comprend tous les terrains situés au sud de la rivière des Outaouais et au nord de la rue Wellington entre le canal Rideau et la rue Kent, tous les terrains situés au nord de la rue Sparks et au sud de la rue Wellington entre la rue Elgin et la rue Bank, ainsi que les salles de réunion de l'édifice du canal Rideau situées au 1, rue Wellington et l'édifice du Sénat du Canada situé au 2, rue Rideau. La rue Wellington ne fait pas partie de la Cité parlementaire. Une carte montrant les édifices inclus dans la Cité parlementaire est présentée ci-dessous.



Les agents de conservation de la CCN veillent au respect de la réglementation relative au stationnement et à la propriété sur les propriétés de la CCN, mais ils laissent au SPO et à la GRC le soin d'enquêter dans les affaires criminelles. Les agents de conservation de la CCN n'ont pas compétence en dehors des propriétés de la CCN.

Dans la partie québécoise de la région de la capitale nationale, le Service de police de la Ville de Gatineau (SPVG) est chargé du maintien de l'ordre à l'échelon municipal à Gatineau, et la Sûreté du Québec (SQ) est chargée des patrouilles sur les autoroutes, en plus d'épauler le SPVG. Dans des municipalités comme Gatineau, qui ont leur propre force de police, la SQ peut intervenir dans le maintien de l'ordre lorsque la force municipale demande son assistance, lorsque le ministre de la Sécurité publique du Québec le demande ou lorsque certaines affaires dépassent les responsabilités de la police locale. Ni les agents de la SQ ni les agents du SPVG ne peuvent faire appliquer de lois en Ontario, à moins d'être désignés comme agents spéciaux.

Le conseil municipal d'Ottawa peut adopter des règlements en vertu du pouvoir qui lui est conféré par la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Nombre de règlements municipaux de la Ville s'appliquaient aux manifestations qui se sont déroulées en janvier et février 2022, y compris ceux concernant l'utilisation des rues d'Ottawa,

les événements spéciaux dans les espaces publics, les nuisances sonores, la marche au ralenti et les feux en plein air. À l'intérieur d'Ottawa, les agents de la Ville chargés de faire appliquer les règlements ou le SPO peuvent veiller au respect de la réglementation municipale.

3. Ottawa, le Service de police d'Ottawa et la Commission de services policiers d'Ottawa

Pour comprendre comment Ottawa et le SPO se sont préparés aux manifestations du convoi et comment ils y ont répondu, il faut éclaircir la relation entre la Ville et sa force de police. Le SPO n'est pas un simple service parmi d'autres de l'administration municipale. C'est un organisme d'application de la loi indépendant qui entretient une relation non seulement avec la Ville d'Ottawa, mais aussi avec la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) et, à travers elle, avec le gouvernement de l'Ontario.

La structure fondamentale de cette relation est exposée dans la *Loi sur les services policiers (LSP)* de l'Ontario. En vertu de la *LSP*, les municipalités doivent offrir des services policiers convenables et efficaces correspondant à leurs besoins. Cela comprend, au minimum, la lutte contre la criminalité, l'exécution de la loi, l'aide aux victimes d'actes criminels, le maintien de l'ordre public et l'intervention dans les situations d'urgence. Les municipalités s'acquittent de cette obligation notamment en créant un corps de police municipal. Lorsqu'une municipalité se dote de son propre corps de police, la *LSP* exige la création d'une commission municipale des services policiers. Les commissions ont de nombreuses fonctions, y compris celles de nommer les membres du corps de police municipal, de déterminer les objectifs et priorités en matière de services policiers dans la municipalité, d'établir les politiques concernant la gestion du corps de police municipal et de guider le chef de police.

Cette dernière fonction est toutefois assujettie à une limite importante. Une commission ne doit pas donner de directives au chef de police au sujet de décisions

opérationnelles particulières ou des opérations quotidiennes du corps de police. Ces décisions restent du ressort du chef. Cependant, l'honorable John W. Morden a souligné à raison dans son rapport de 2012, intitulé *Report of the Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit*, que cette interdiction n'empêche pas une commission d'obtenir du chef de police des renseignements opérationnels. Elle n'empêche pas non plus une commission de discuter, d'exprimer ses opinions ou de faire des suggestions au chef de police sur tout ce qui concerne le maintien de l'ordre dans la municipalité¹.

La taille et la composition des commissions des services policiers varient en fonction de la taille de la municipalité. Les plus grandes municipalités, comme Ottawa, ont une commission composée de sept personnes. En janvier 2022 et jusqu'au 16 février 2022, la CSPO comprenait trois membres du conseil municipal nommés par ledit conseil, un citoyen également nommé par ledit conseil et trois personnes nommées par le gouvernement provincial. En vertu de la *LSP*, le président du conseil municipal peut choisir de faire partie des membres dudit conseil qui siègent à la commission. S'il n'exerce pas ce droit, le conseil nomme un autre membre à sa place. Dans le cas d'Ottawa, le maire Jim Watson a choisi de ne pas siéger à la CSPO. La conseillère municipale Diane Deans présidait la CSPO pendant toute la période visée allant jusqu'au 16 février. Comme il est mentionné au chapitre 16, la composition de la commission a changé sensiblement le 16 février. La commission dans sa nouvelle composition n'a pas participé de façon significative à la réponse aux manifestations.

Des conseillers municipaux siègent dans les commissions des services policiers, mais les conseils et les commissions sont des entités indépendantes. Ils ne se contrôlent ni ne se dirigent les uns les autres. Le seul rôle du conseil municipal par rapport au fonctionnement de la commission des services policiers est d'établir un budget général. Cela dit, les services de police peuvent entretenir des liens étroits avec les municipalités dans lesquelles elles assurent le maintien de l'ordre. Les services de

¹ L'honorable John W. Morden, *Report of the Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit*, 2012, COM00000616, p. 5.

police peuvent, par exemple, informer les responsables municipaux sur des questions d'intérêt commun.

Ce système de services policiers comprend d'autres paliers de supervision et de surveillance dont se chargent deux organismes : la Commission civile de l'Ontario sur la police (CCOP) et le ministère du Solliciteur général de l'Ontario. Dans certaines circonstances, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) peut également intervenir dans la prestation de services policiers dans une municipalité.

La CCOP est un organisme provincial créé en vertu de la *LSP*. Elle a une série de fonctions et de responsabilités relatives à l'enquête et à l'examen de questions qui touchent les services de police dans la province. Comme les municipalités et les commissions des services policiers, la CCOP joue un rôle pour ce qui est de veiller à la prestation de services de police convenables et efficaces dans les municipalités de l'Ontario. Si les commissions surveillent les services de police, la CCOP surveille tant les services de police que les commissions des services policiers. Si une commission ne fournit pas de services de police convenables et efficaces, la CCOP peut lui ordonner de prendre des mesures que la CCOP estime nécessaires. Si la commission ne se conforme pas à l'ordonnance, la CCOP peut demander que le commissaire de la PPO aide la police municipale. Une commission des services policiers peut aussi demander que la PPO aide une force de police municipale. Le chef d'une force de police municipale peut lui aussi demander l'aide de la PPO, mais seulement s'il estime qu'il y a une situation d'urgence dans la municipalité. Quand une demande d'aide est présentée, la *LSP* prévoit que le commissaire de la PPO fournisse « l'aide temporaire ou d'urgence qu'il juge nécessaire² ».

Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario assure une forme différente de supervision et de soutien dans la prestation de services policiers. Le solliciteur général doit, en vertu de la *LSP*, surveiller, consulter et conseiller les commissions municipales des services policiers. Il doit surveiller les corps de police pour veiller

² *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15, art. 9(8).

à ce que des services de police convenables et efficaces soient fournis à l'échelon municipal. La majeure partie de ce travail se fait par l'intermédiaire de conseillers en services policiers qui assistent généralement à toutes les réunions des commissions et sont prêts à offrir des conseils sur des questions relatives à la gouvernance des commissions, sur la *LSP* et ses règlements, et sur d'autres normes pertinentes. Les conseillers en services policiers relèvent de l'inspecteur général des services policiers de l'Ontario qui lui-même relève du sous-solliciteur général. En janvier et février 2022, Kenneth Weatherill et Mario Di Tommaso étaient, respectivement, inspecteur général et sous-solliciteur général.

4. Le cadre d'intervention en cas d'urgence de la Ville d'Ottawa

4.1 Le cadre d'intervention d'urgence d'Ottawa

Les Services de protection et d'urgence et leur directeur général, Kim Ayotte, dirigeaient la réponse de la Ville d'Ottawa aux manifestations. M. Ayotte relevait du directeur municipal Steve Kanellakos, qui était le plus haut responsable non élu d'Ottawa. M. Kanellakos relevait quant à lui du maire Jim Watson et du conseil municipal.

En vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, chaque municipalité doit élaborer un plan de mesures d'urgence, ainsi qu'un programme de gestion des situations d'urgence qui comprend des programmes de formation et des éléments de sensibilisation du public. Le plan de mesures d'urgence d'Ottawa est un programme de gestion des urgences tous risques conçu pour être utilisé pendant des situations prévues et imprévues. Il s'applique à tout incident, événement, situation d'urgence ou catastrophe qui nécessite une intervention extraordinaire ou d'urgence. Selon ce plan, chaque service de la Ville d'Ottawa compte au moins un agent de service qui sert de seul point de contact pour son service ou son secteur d'activité. À l'échelle de la ville, l'agent de service principal coordonne le réseau des agents de service.

La Ville a quatre niveaux d'intervention : la surveillance, l'intervention accrue, l'alerte et l'état d'urgence. Les quatre niveaux ont été activés en réponse aux manifestations en janvier et février 2022.

Quand la Ville active le niveau d'intervention dit de surveillance, les services de la Ville, les partenaires et les parties intéressées sont informés de l'existence d'une situation. L'agent de service principal et une partie ou la totalité des agents de service peuvent être avisés de la situation et mobilisés. L'objectif est de comprendre quelles peuvent être les répercussions de la situation surveillée sur les activités normales.

Si une situation imminente ou en cours risque de menacer la sécurité publique, la santé publique, l'environnement, les biens, les infrastructures essentielles ou la stabilité économique, la Ville active l'intervention accrue. L'agent de service principal et une partie ou la totalité des agents de service peuvent être avisés de la situation et mobilisés dans le scénario d'intervention accrue. Cependant, la haute direction de la Ville ne participe pas nécessairement à l'intervention.

Si une situation nécessite l'intervention de l'équipe de haute direction de la Ville, la Ville passe au niveau d'alerte et mobilise son Centre des opérations d'urgence (COU). Le COU est une installation centrale qui fournit une orientation stratégique générale pour l'intervention de la Ville et coordonne toutes les demandes de ressources extraordinaires. Le COU a deux rôles fondamentaux : i) veiller à la continuité des activités de la Ville; et ii) soutenir la réponse apportée à la situation. Quand la Ville passe au niveau d'alerte, elle avise aussi le Centre provincial des opérations d'urgence de l'Ontario et le Centre des opérations du gouvernement fédéral, qui l'un comme l'autre peuvent réagir ou pas à la situation, selon les circonstances.

Le COU se compose de deux groupes distincts : le Groupe de contrôle du COU (GC-COU) et le Groupe des activités du COU (GA-COU). Le GC-COU définit l'orientation stratégique générale de l'intervention de la Ville face à une situation. Il est présidé par le directeur municipal et comprend l'équipe de haute direction de la Ville et d'autres

personnes, comme le chef du Service des incendies et le chef du Service paramédic. Le GC-COU comprend aussi des partenaires et des organismes extérieurs, comme le chef de police d'Ottawa et le médecin-chef en santé publique.

Une fois le COU mobilisé, le réseau des agents de service intègre le GA-COU. Ces agents de service constituent le personnel du COU, assurent la continuité des activités dans toute la ville, appuient les centres de commandement des services, recommandent des mesures au GC-COU et définissent des stratégies pour atteindre les objectifs du GC-COU. Les agents de service fournissent des mises à jour du GA-COU aux centres de commandement de leurs services respectifs, qui peuvent être mobilisés pour suivre les demandes de ressources et veiller à la continuité des activités de la Ville pendant une situation d'urgence.

Le dernier niveau d'intervention, et le plus élevé, est l'état d'urgence. En vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, le président du conseil municipal – dans le cas d'Ottawa, le maire – peut déclarer un état d'urgence. Une fois l'état d'urgence déclaré, le maire peut prendre les mesures et les décrets qu'il juge nécessaires et qui ne sont pas contraires à la loi afin de mettre en œuvre le plan de mesures d'urgence de la municipalité et de protéger les biens, ainsi que la santé, la sécurité et le bien-être des habitants de la zone de crise. En règle générale, une déclaration d'état d'urgence ne confère aucun pouvoir supplémentaire au maire en dehors de ceux déjà prévus par la loi ou autorisés par un règlement municipal³.

4.2 Le Système de gestion des incidents

Face à des situations d'urgence, Ottawa met en œuvre le Système de gestion des incidents (SGI) de l'Ontario. Le SGI est un cadre que les organisations (y compris la Ville, par l'intermédiaire de son COU) utilisent pour coordonner une intervention

³ Par exemple, l'art. 23 du *Règlement sur les approvisionnements* d'Ottawa autorise la Ville à se procurer des biens et des services sans passer par des appels d'offres en cas de « situation exceptionnelle », ce qui inclurait une situation d'urgence.

structurée en réponse à une situation, quelle qu'en soit l'ampleur. Il existe en dehors des quatre niveaux d'intervention décrits précédemment. Le cadre du SGI peut être utilisé pour coordonner une intervention face à une situation d'urgence au sein d'un seul service, dans l'ensemble de la ville (comme lorsque le COU est mobilisé), entre plusieurs organisations et même entre administrations.

Dans le cadre du SGI, un commandant des interventions est globalement responsable de toutes les activités qui se déroulent sur le lieu de la situation d'urgence. Il a notamment pour rôle de définir des objectifs, des stratégies et des tactiques, ainsi que de commander et de débloquer des ressources. Le commandant des interventions (aussi appelé commandement des interventions) est le seul point de commandement pour l'intervention. Dans toute situation où le SGI est appliqué, le choix du commandement des interventions dépend de la nature du danger. Il ne s'agit pas nécessairement d'une décision prise officiellement, mais d'une décision qui découle naturellement du danger en question.

Si une situation d'urgence touche plusieurs lieux d'incident, un commandement de zone peut être mis sur pied. Le commandement de zone détermine les objectifs généraux et les stratégies d'intervention et il fournit un appui logistique et administratif au commandant des interventions.

Lorsque plusieurs lieux d'incident nécessitent une intervention menée par la police, des difficultés particulières se présentent en raison de l'écheveau complexe des compétences en matière de maintien de l'ordre dans la région de la capitale nationale. Afin de coordonner ces interventions policières de différents services compétents, une entité appelée Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN) servira de commandement de zone. Le CCRCN, qui est dirigé par la police, se compose de représentants de différentes organisations participant à l'intervention, dont la GRC, la PPO, le SPO, le SPP et la Ville. La Ville d'Ottawa a des agents de liaison au CCRCN. Ces agents de liaison rapportent au COU de la Ville les demandes de renseignements et de ressources. Ainsi, pendant les manifestations, le CCRCN

abritait le centre opérationnel de commandement du SPO et fonctionnait comme un forum de partage d'informations et de coordination.

5. Les préparations par Ottawa à l'arrivée du convoi

5.1 L'échange de renseignements, la coordination avec la police et les mesures d'urgence

Lorsqu'elle s'est préparée aux manifestations du Convoi de la liberté, la Ville d'Ottawa s'est appuyée principalement sur les renseignements fournis par les forces de l'ordre. La majeure partie de ces renseignements venait du SPO, y compris les renseignements communiqués aux autorités municipales par l'intermédiaire du COU et du CCRCN. De plus, la Ville recevait des renseignements d'une initiative appelée INTERSECT, une initiative d'échange de renseignements dirigée par le SPO dans la région de la capitale nationale. Les membres incluent les forces de l'ordre de la région de la capitale nationale ainsi que les villes d'Ottawa et de Gatineau. Pendant les événements de janvier et février 2022, INTERSECT fournissait aux membres, y compris à la Ville d'Ottawa, des mises à jour quotidiennement, voire même plus souvent.

Les services de la Ville ont été mobilisés par rapport aux convois qui approchaient dès le 14 janvier, date à laquelle le Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence (GGCU) de la Ville a commencé à planifier l'arrivée prévue du Convoi de la liberté. Le GGCU est un autre organisme multipartite qui se concentre sur des questions relatives à la circulation. Il réunit des représentants des Services des travaux publics de la Ville d'Ottawa, du ministère des Transports de l'Ontario, du ministère des Transports du Québec, du SPO, du SPVG, de la GRC, de la PPO et de la Sûreté du Québec, ainsi que de la Commission de transport régionale d'Ottawa-Carleton (OC Transpo) et des services d'incendie et paramédicaux d'Ottawa et de Gatineau.

M. Ayotte, le directeur général des Services de protection et d'urgence de la Ville d'Ottawa, a été informé pour la première fois entre le 15 et le 21 janvier que la Ville surveillait des manifestations potentielles liées au Convoi de la liberté. Il pense avoir été informé par le GGCU et que les renseignements venaient probablement du SPO. M. Ayotte a transmis l'information à M. Kanellakos, le directeur municipal, à ce moment-là.

Le 21 janvier, les autorités municipales ont reçu une première mise à jour d'INTERSECT prévenant qu'une manifestation était en préparation pour la fin de semaine des 28 et 29 janvier. La mise à jour précisait que la manifestation perturberait probablement beaucoup la circulation, mais qu'elle serait pacifique. Après avoir lu cette mise à jour, M. Ayotte pensait encore que le convoi serait une manifestation ordinaire. Le compte rendu semblait, cependant, comporter alors des incertitudes. D'après une mise à jour du 24 janvier reçue par l'intermédiaire d'INTERSECT, la situation demeurait fluide. Les forces de l'ordre s'attendaient à avoir une idée plus précise des événements prévus avant l'après-midi du 26 janvier 2022.

Le 24 janvier également, le SPO a donné à la Ville des renseignements sur ses propres plans en réponse aux manifestations du convoi. Le SPO a fait savoir qu'il se préparait à une grande manifestation comprenant plus de 300 véhicules et à un déploiement opérationnel de trois jours du 28 au 30 janvier 2022. Le SPO a averti que les participants comptaient manifester sur la Colline du Parlement, mais que les véhicules ne se cantonneraient peut-être pas à la rue Wellington.

Des renseignements laissant planer l'incertitude quant à l'intention réelle des manifestants du convoi continuaient de parvenir au personnel de la Ville. Si la majeure partie des renseignements fournis à la Ville l'était par les forces de l'ordre, elle en recevait aussi d'autres sources qui laissaient supposer que les manifestations prendraient une autre allure. Par exemple, le 24 janvier, un homme se disant associé au convoi a avisé la Ville qu'on s'attendait à voir arriver plus de 50 000 manifestants à Ottawa. Il a également prévenu que les manifestants comptaient camper sur la Colline

du Parlement indéfiniment et qu'ils avaient en tête de tenter une arrestation citoyenne du premier ministre Justin Trudeau. Cet homme a indiqué que les organisateurs ne demanderaient pas de permis. Il a mentionné que Patrick King était le chef du convoi et qu'une femme du nom de Sandy Sable faisait aussi partie des organisateurs. M^{me} Sable était liée à un groupe appelé Take Action Canada qui dénonçait les obligations vaccinales et d'autres mesures de santé publique. Comme je l'indique au chapitre 13, M^{me} Sable a également participé à des discussions entre certains organisateurs sur la gestion des finances du Convoi de la liberté. Nous ne savons pas si la Ville a jugé ces renseignements fiables ou si elle les a transmis au SPO.

Le 25 janvier, des dirigeants municipaux, dont M. Ayotte, M. Kanellakos, et le bureau du maire, ont reçu une information du président de l'Association des hôtels d'Ottawa Gatineau, comme le décrit le chapitre 7. Cette information laissait entendre que la manifestation serait plus importante et durerait plus longtemps que ce qui avait été anticipé. La Ville a transmis cette information au SPO, mais les dirigeants municipaux ne se rappelaient pas s'ils en avaient parlé avec la direction du SPO.

Ce même jour, M. Ayotte a reçu une copie d'une note d'information écrite que le SPO avait fournie à la CSPO. Le SPO faisait savoir que la manifestation serait [TRADUCTION] « un événement important et très fluide qui pourrait se prolonger ». Le SPO précisait ne pas connaître le nombre de participants et ne pas savoir combien de temps ils resteraient⁴.

Le 25 janvier, la Ville a activé son niveau d'intervention dit de surveillance. Les agents de service de la Ville ont rencontré le SPO afin de s'informer de la situation telle que le SPO la comprenait et de parler d'activités d'atténuation, des besoins en matière de coordination et des répercussions possibles sur les activités de la Ville.

Le 26 janvier, le chef de police d'Ottawa Peter Sloly a expliqué au maire Watson, à M. Kanellakos et à M. Ayotte ce à quoi il fallait s'attendre les jours suivants. Le

⁴ Courriel de Patricia Ferguson à Kim Ayotte, 25 janvier 2022, 16 h 58, OTT00000091.0001.

maire Watson se rappelait que le nombre de véhicules convergeant vers Ottawa, le plan des manifestants et le temps qu'ils comptaient rester n'étaient pas clairs pendant cette séance d'information. Dès le début, le maire Watson a eu l'impression que les organisateurs de la manifestation n'étaient pas unis. Au cours de cette réunion, M. Ayotte a informé le SPO que les Services des règlements municipaux (SRM) d'Ottawa n'appliqueraient pas les règlements et ne dresseraient pas de contraventions aux manifestants dans des situations dangereuses. Le SPO approuvait cette approche.

Une mise à jour d'INTERSECT fournie à la Ville le même jour informait que les manifestants avaient recueilli plus de 5 millions de dollars sur GoFundMe. Je reviens sur le sujet des collectes de fonds des manifestants au chapitre 13. Pour le moment, il suffit de noter que les manifestants avaient lancé une campagne de collecte de fonds qui leur avait permis de recueillir une somme d'argent surprenante. La mise à jour d'INTERSECT répétait que ce serait [TRADUCTION] « un événement important et très fluide qui pourrait se prolonger ». La mise à jour décrivait les mesures prises par le SPO et ses partenaires pour se préparer à l'événement et précisait qu'ils [TRADUCTION] « planifiaient en fonction d'une série de risques⁵ ». Cependant, le maire Watson et M. Kanellakos ont tous deux déclaré avoir compris, de l'évaluation du SPO au 26 janvier, que les manifestations dureraient la fin de semaine et qu'il était possible que quelques manifestants restent jusqu'au début de la semaine suivante.

Le 27 janvier, la Ville a activé son intervention accrue. L'agent de liaison du SPO avec le COU a fait savoir que le SPO s'attendait au minimum à 800 véhicules et qu'il y avait une incertitude quant au moment où les manifestants repartiraient. Le SPO a également fait savoir que des entreprises de remorquage mettraient des conducteurs à la disposition des SRM pour enlever des camions, au besoin. L'agent de liaison du SPO supposait qu'une partie des manifestants repartiraient après dimanche parce que les organisateurs n'avaient pas encore accès aux fonds recueillis sur GoFundMe.

⁵ Courriel d'INTERSECT à des destinataires masqués, 26 janvier 2022, 14 h 35, OTT00000259.0001.

Cependant, comme je le mentionne au chapitre 13, ce même jour, GoFundMe a autorisé le déblocage de 1 million de dollars au bénéfice de Tamara Lich, organisatrice de la campagne sur GoFundMe.

S'en remettant à l'évaluation que leur avait fournie la direction du SPO, les autorités municipales ont planifié en prévision d'un événement qui durerait la fin de semaine, avec un petit nombre de manifestants qui resteraient peut-être au début de la semaine suivante. Bien que régulièrement informées par le SPO, les autorités municipales ne connaissaient pas les détails de l'évaluation des risques du SPO ou ses plans opérationnels.

Il ne fait aucun doute que la Ville a reçu directement quelques renseignements qui auraient pu l'amener à douter de l'évaluation du SPO – l'information rapportée par l'association hôtelière locale en est un exemple notable. Les dirigeants municipaux, qui étaient en contact régulier avec la direction du SPO, auraient été bien avisés de porter ces signalements à son attention et de se renseigner sur les plans de contingence du SPO pour l'événement. Cela dit, la Ville n'ayant elle-même aucune expertise en matière de renseignement, il était raisonnable de sa part de s'appuyer sur l'évaluation du SPO dans la planification de sa propre réponse.

5.2 Les interventions municipales

Les participants au convoi ont commencé à arriver à Ottawa le 28 janvier. Le SPO a endossé le rôle de commandement des interventions pour les manifestations, et le CCRCN a été mobilisé comme commandement de zone. La Ville avait des agents de liaison au sein du CCRCN. Ils devaient rapporter les demandes de renseignements et de ressources au COU de la Ville. Le COU de la Ville avait un double rôle : gérer les répercussions sur les services de la Ville et appuyer le CCRCN. La réponse générale au convoi était dirigée par la police et le commandant opérationnel du SPO au CCRCN a donc établi les stratégies et les objectifs généraux de la réponse au convoi. Hormis le fait de passer au niveau d'intervention supérieur en réponse aux situations

d'urgence et de rester informée de l'évolution de la situation afin de surveiller les répercussions sur les services de la Ville, la Ville elle-même a pris peu de mesures pour se préparer aux manifestations. Cela ne veut pas dire que la Ville n'a rien fait pour se préparer. En fait, c'est la police qui s'est chargée de la majeure partie de la préparation, les mesures de la Ville étant plus périphériques ou de soutien.

Une des premières préoccupations de la Ville était de maintenir des voies d'urgence au centre-ville pour les véhicules des services d'urgence. En collaboration avec le SPO, le GGCU a identifié les rues sur un axe nord-sud et est-ouest qui devraient comporter des voies d'urgence. La Ville a utilisé des glissières en béton ou des véhicules lourds pour empêcher les manifestants d'accéder aux voies d'urgence. M. Ayotte a confirmé que les organisateurs du convoi avaient accepté de maintenir des voies d'urgence et, après la première fin de semaine, ils ont généralement maintenu ces voies. J'en parle plus en détail au chapitre 9.

Parmi les autres questions auxquelles la Ville a dû faire face, il y avait celle de savoir comment gérer la forte concentration de manifestants qui devaient converger vers la Colline du Parlement. La Ville a surtout cherché à gérer les conséquences des manifestations, plutôt qu'à les empêcher.

Par exemple, la Ville n'a pas cherché à utiliser son système de permis pour interdire les manifestations, même si le Convoi de la liberté enfreignait en théorie les règles applicables. Ottawa a un règlement municipal intitulé *Événements spéciaux* qui exige un permis pour tout événement spécial se produisant sur une route ou dans une rue de la ville, y compris les manifestations. Les permis peuvent être refusés s'il y a un motif de croire que l'événement risque d'entraîner une infraction à la loi ou d'être contraire à l'intérêt public. Aucun permis n'a été délivré au Convoi de la liberté et il semble que les organisateurs du convoi n'en ont jamais demandé. Cependant, la Ville n'inflige normalement pas d'amende ou ne pénalise pas autrement les organisateurs de manifestations s'ils n'ont pas rempli de formulaire de demande ou pas obtenu de permis. La position de la Ville est qu'étant donné le droit à la liberté d'expression

inscrit dans la *Charte*, un permis n'est pas obligatoirement une condition préalable au droit de manifester. La Ville n'a pas estimé que la simple absence de permis suffisait à considérer que la manifestation était un rassemblement illégal.

De même, la Ville n'a pas utilisé le pouvoir que lui confèrent les règlements municipaux pour fermer des routes afin d'empêcher l'entrée de véhicules liés aux manifestations au centre-ville. Les faits montrent que le SPO a décidé de permettre aux véhicules de se rendre dans le centre-ville et que la Ville a suivi cette décision. Les dirigeants avaient compris du chef Sloly que chercher à empêcher l'entrée de véhicules dans le centre-ville serait contraire à la liberté de circulation aux termes de la *Charte* et nécessiterait une justification légale. La Ville n'a pas procédé à sa propre analyse juridique de cette question. La Ville a aussi compris que le SPO avait un intérêt opérationnel à autoriser les véhicules à se concentrer dans le centre-ville. M. Kanellakos a expliqué que le SPO voulait limiter l'espace occupé par les manifestants afin de pouvoir mieux utiliser ses ressources. Une stratégie similaire avait déjà été adoptée lors d'une manifestation d'agriculteurs venus avec de gros tracteurs. On espérait que les manifestants occuperaient les quartiers non résidentiels du centre-ville.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure la Ville a remis en question ou contesté le plan du SPO. D'après le témoignage de M. Ayotte, la Ville a exprimé son inquiétude à l'idée de laisser des camions entrer dans le centre-ville, mais a essuyé une rebuffade du SPO. En revanche, M. Kanellakos a informé la Commission que, si la Ville n'a pas été consultée au sujet du plan, l'approche était, selon lui, raisonnable d'après l'information que le SPO lui avait relayée à l'époque et d'après son expérience de précédentes manifestations.

En tout cas, la preuve démontre que, sans l'appui de la police, la Ville n'aurait probablement pas pu procéder aux fermetures de routes nécessaires pour exclure des véhicules du centre-ville. En fin de compte, la Ville n'a jamais demandé ce type d'aide, mais étant donné la position adoptée par le SPO, il n'est pas certain qu'elle l'aurait obtenue. La Ville a finalement emboîté le pas au SPO dans la planification

de l'arrivée des convois et elle s'est appuyée sur l'évaluation que le SPO faisait des renseignements disponibles. La Ville s'est donc concentrée sur des mesures qui atténueraient les répercussions d'une grande manifestation sur le centre-ville. Comme M. Ayotte l'a déclaré à la Commission, les mesures comprenaient l'installation au centre-ville d'un petit nombre de toilettes portatives et le déneigement de certaines rues du centre-ville.

Une autre mesure que la Ville a prise, et qui allait avoir une importance dans la dynamique des manifestations, a été d'établir l'aire de stationnement du chemin Coventry, dont je parle brièvement au début de ce chapitre. Le 25 janvier, le SPO a demandé au personnel du groupe de la Direction générale des loisirs, de la culture et des installations de pouvoir utiliser comme stationnement d'appoint un terrain de stationnement appartenant à la Ville adjacent au parc Raymond Chabot Grant Thornton. Cela semble conforme à une pratique passée qui consistait pour le groupe des Services de la circulation de la Ville à travailler en collaboration avec le SPO pour trouver un espace d'appoint lorsqu'une manifestation était attendue au centre-ville. La police pouvait ensuite travailler avec les organisateurs pour diriger la circulation vers l'espace d'appoint, au besoin. Des propriétés publiques et privées ont été utilisées dans le passé.

La Ville a contacté l'Ottawa Titans Baseball Club, qui utilise le terrain de stationnement, afin d'obtenir la permission pour le SPO de l'utiliser le même jour. Le terrain du chemin Coventry n'était pas prévu pour des stationnements de longue durée ou de nuit. Le SPO demandait seulement à utiliser le terrain du vendredi 28 janvier au dimanche 30 janvier au soir. Le plan était que les manifestants qui ne trouvaient pas de place sur la rue Wellington ou sur d'autres rues désignées du centre-ville y stationnent et utilisent les transports en commun pour se rendre à la Colline du Parlement, afin de décongestionner le centre-ville. Les Titans ont donné leur permission et les responsables se sont préparés à diriger les manifestants qui arriveraient vers cet endroit.

Comme je l'explique au chapitre 9, le terrain du chemin Coventry s'est transformé de terrain de stationnement d'appoint en campement de nuit et en aire de rassemblement pour les manifestants. La police a fini par conclure que l'endroit était problématique, occupé par des manifestants imprévisibles aux points de vue plus extrêmes que d'autres. Ceci allait jouer un rôle important dans l'évolution des manifestations.

5.3 Les efforts d'Ottawa pour se préparer en collaboration avec les résidents et les entreprises

Ottawa étant la capitale du pays, elle est souvent un lieu de protestation. Quand des manifestations se produisent, elles peuvent avoir une incidence sur les entreprises et les collectivités locales. Certaines conséquences sont mineures, mais d'autres peuvent être majeures. La Ville en ayant conscience, elle essaie de communiquer avec les résidents et les entreprises avant les manifestations, afin qu'ils sachent à quoi s'attendre et qu'ils puissent, au besoin, prévoir des mesures pour faire face aux perturbations. Dans le cas des manifestations du convoi, les résidents et les entreprises d'Ottawa n'ont pas été suffisamment bien informés pour se préparer à ce qui s'est révélé être un événement très significatif.

Le 26 janvier, la Ville a publié un message d'intérêt public informant les résidents de se préparer à l'éventualité d'un fort ralentissement ou de perturbations importantes de la circulation et des transports en commun en raison de l'arrivée prévue de manifestants pendant la fin de semaine. Ce message ne laissait pas présager l'ampleur des événements à venir. Cela tient très probablement au fait qu'à ce moment-là, la Ville ne prévoyait pas la taille et la portée qui seraient celles des manifestations liées au convoi.

Cependant, j'ai entendu d'autres témoignages qui donnent à penser que la Ville a également omis de communiquer aux parties intéressées l'information dont elle disposait. Les dirigeants des associations locales de commerçants qui étaient le plus

directement touchés par les manifestations ont déclaré ne pas avoir reçu le type d'information que la Ville leur fournit normalement avant une grande manifestation.

Le 26 janvier, le directeur général de la Zone d'amélioration commerciale (ZAC) du marché By a écrit à Mathieu Fleury, conseiller municipal de ce secteur, afin de poser plusieurs questions avant la manifestation prévue et de demander des renseignements sur ce que la Ville comptait faire pour aider les entreprises pendant les manifestations. Le directeur général demandait aussi confirmation que des agents chargés de l'application de la loi supplémentaires seraient déployés, y compris des agents chargés de faire appliquer les règlements municipaux, afin de veiller au respect des mesures de santé publique alors en vigueur à Ottawa. Le conseiller Fleury a porté cette communication à l'attention du chef Sloly, de M. Ayotte et de Roger Chapman, directeur des Services des règlements municipaux.

Le conseiller Fleury ne se souvient pas précisément de la réponse à ces questions. Il se rappelait, de façon générale, avoir reçu, comme d'autres conseillers municipaux, des renseignements très limités de la part du SPO avant l'arrivée des convois. Il ne se rappelle pas avoir reçu d'information particulière sur les mesures que prenait le SPO pour que les entreprises locales puissent fonctionner pendant les manifestations. Cela limitait l'information que lui-même et les autres conseillers municipaux pouvaient transmettre à leurs concitoyens.

Nathalie Carrier, directrice générale de la ZAC de Vanier, qui a une expérience de la planification de grands événements dans la ville, a expliqué que les parties intéressées reçoivent normalement une information plus détaillée que le public sur les plans du SPO et de la Ville avant des événements importants, comme la fête du Canada. Dans ce cas, les ZAC les plus touchées ont eu l'impression qu'on ne leur donnait que la même information générale qu'à la population, plutôt qu'une information plus détaillée concernant, par exemple, les plans relatifs à la circulation, qu'elles pourraient utiliser pour mieux se préparer. Les entreprises estimaient ne pas avoir reçu l'information nécessaire pour se préparer à l'événement, malgré de multiples demandes. Je suis

convaincu, au vu des témoignages de conseillers municipaux et des directeurs généraux des ZAC, que les entreprises locales n'ont pas reçu le type d'information qu'elles recevraient normalement de la Ville et du SPO avant un événement majeur.

6. L'information fournie à la Commission de services policiers d'Ottawa

À l'approche de l'arrivée du Convoi de la liberté, la police informait non seulement la Ville, mais aussi la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO). L'information reçue par la CSPO en ce qui concerne la taille et le caractère prévus des manifestations était mixte. Si la Commission a reçu des renseignements laissant supposer une manifestation importante qui durerait longtemps, les informations indiquaient surtout que les manifestations seraient gérables et qu'elles ne dureraient que la fin de semaine.

Vers le 24 janvier, la présidente de la CSPO, Diane Deans, a été informée pour la première fois du Convoi de la liberté et de son arrivée prévue par le chef Sloly et John Steinbeck, directeur exécutif de la stratégie et des communications au SPO. Elle a reçu peu d'information à part le fait que le SPO était au courant de la manifestation à venir et qu'il travaillait à réunir des renseignements et à planifier en vue de l'arrivée du convoi.

Le 25 janvier, la CSPO a reçu une note d'information écrite de la cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson indiquant que le SPO s'attendait à une manifestation pacifique, mais qu'il s'agirait d'un [TRADUCTION] « événement important et extrêmement fluide qui pourrait se prolonger ». La note mentionnait que le nombre de camions ou de manifestants était inconnu, tout comme le temps qu'ils comptaient rester à Ottawa⁶. La même note d'information a été communiquée à M. Ayotte à la Ville. Plus tard le même jour, le message de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a été

⁶ Courriel de P. Ferguson à K. Ayotte, 25 janvier 2022, 16 h 58, OTT00000091.0001.

tempéré lors d'un appel téléphonique au cours duquel, selon la présidente Deans, le chef Sloly aurait dit qu'il serait [TRADUCTION] « très surpris s'ils étaient encore là lundi ». Le chef Sloly a déclaré à la Commission qu'il a dit à la présidente Deans qu'il serait étonné si l'essentiel de la manifestation se poursuivait jusqu'au lundi 31 janvier.

La présidente Deans a convoqué une réunion publique extraordinaire de la CSPO le 26 janvier. Il s'agit de la seule et unique réunion tenue avant l'arrivée du convoi au cours de laquelle la Commission a parlé des manifestations à venir. La présidente Deans a convoqué la réunion parce qu'elle estimait, au vu de l'information qu'elle avait trouvée dans les médias et sur les médias sociaux, que la manifestation à venir serait différente de celles que connaît généralement la région de la capitale nationale. Les conseillers municipaux, même ceux qui ne siègent pas à la Commission, ont été invités à poser des questions au commandement du SPO. Pour que la Commission reçoive un résumé adéquat des renseignements dont disposait alors le SPO, il aurait fallu qu'au moins une partie de la réunion se déroule à huis clos, mais ni la Commission elle-même ni le chef Sloly n'en a fait la demande.

Pendant la réunion, le chef Sloly a informé la Commission de la situation. La présidente Deans en a conclu que le SPO n'avait aucune raison de croire que la manifestation se transformerait en occupation prolongée. Le SPO s'attendait à ce que la manifestation dure la fin de semaine et à ce qu'un petit groupe de manifestants reste au début de la semaine suivante. Le chef Sloly a déclaré que le SPO s'attendait à ce que 1 000 à 2 000 personnes participent à la manifestation.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a également fait savoir que, d'après l'information obtenue par des contacts avec des organisateurs de la manifestation, [TRADUCTION] « ce serait un événement fluide qui pourrait se prolonger ». Ce message au sujet d'une manifestation prolongée semble contredire ce que venait de dire le chef Sloly. Apparemment, la Commission n'a pas relevé cette divergence potentielle lors de la réunion, malgré son importance évidente.

La présidente Deans se rappelle avoir mentionné cette divergence possible au chef Sloly plus tard, au cours d'un appel avec lui. Elle a témoigné que le chef Sloly a répondu qu'il estimait qu'aucun des renseignements que recevait le SPO ne l'amenait à conclure qu'il s'agirait d'autre chose que d'une manifestation dont les participants viendraient et repartiraient comme d'habitude. Le chef Sloly a déclaré à la Commission qu'à l'époque le chef adjoint Steve Bell l'avait informé que la plupart des activités du Convoi de la liberté cesseraient le 30 janvier.

La Commission de services policiers n'a reçu aucun résumé des renseignements que le SPO tirait des rapports du Projet Hendon. Comme je l'explique au chapitre 7, ces rapports produits par la PPO, bien qu'ils comportaient des limites, auraient fait comprendre à la Commission le risque d'une manifestation se transformant en occupation prolongée auquel Ottawa était peut-être exposée. Rétrospectivement, la présidente Deans a expliqué qu'elle aurait demandé un exposé à huis clos sur ces renseignements, si elle en avait connu l'existence. Il est évident que si le chef Sloly avait demandé une réunion à huis clos pour présenter un résumé des renseignements dont disposait le SPO, la Commission de services policiers aurait accédé à cette demande.

La Commission de services policiers n'a pas reçu d'information détaillée sur le plan opérationnel du SPO à la réunion du 26 janvier. Lors d'entretiens avec le chef Sloly, la présidente Deans a cru comprendre qu'un plan était en place. Elle avait l'impression que le chef Sloly ne voulait pas donner trop de détails sur le plan et, à ce stade, la Commission n'a pas demandé à en recevoir. La présidente Deans a expliqué que la Commission était d'accord avec les priorités du SPO pour l'opération à cette étape préliminaire. Plus précisément, la Commission appuyait le plan du SPO qui visait à faciliter l'exercice du droit de manifester, tout en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de pertes en vie humaine ou de blessures graves.

Le SPO n'a fait part à la réunion de la Commission d'aucune préoccupation concernant l'obtention de ressources. La présidente Deans a cru comprendre, à ses interactions

avec le chef Sloly, que le SPO disposait des ressources nécessaires pour gérer les manifestations. Cependant, c'était en présumant que les manifestations ne dureraient pas au-delà de la fin de semaine. La présidente Deans ne croit pas qu'il y ait eu des discussions avec le chef Sloly ou le SPO sur le plan du SPO pour intensifier l'intervention de la police si les manifestations duraient plus longtemps que prévu au départ. Comme je l'explique au chapitre 9, la dotation en personnel allait devenir un des principaux problèmes du SPO, même pendant la première fin de semaine et certainement quand les manifestations ont continué pendant la semaine.

Le chef Sloly n'a pas informé la Commission de services policiers que des renseignements laissaient entendre que la manifestation pourrait durer plus qu'une fin de semaine. Il a plutôt minimisé ce risque. En fait, le SPO dirait par la suite à la Commission de services policiers, au cours d'une réunion le 11 février, qu' [TRADUCTION] « aucun renseignement ne laissait supposer que la manifestation se transformerait comme elle l'a fait en occupation⁷ ». En outre, la direction du SPO a déclaré s'attendre à ce que de 1 000 à 2 000 personnes participent à la manifestation. En fait, au 27 janvier, le SPO avait prévu d'accueillir 3 000 véhicules au centre-ville. Rien n'indique que ce chiffre a été fourni à la Commission, pas plus qu'un chiffre plus exact quant au nombre de personnes attendues, alors que le SPO prévoyait l'arrivée d'environ 10 000 personnes avant le 26 janvier.

⁷ Procès-verbal de la réunion de la Commission de services policiers d'Ottawa, 11 février 2022, OPB00001648.

Chapitre 9

Les manifestations d'Ottawa



Les manifestations d'Ottawa

1. Introduction

Les chapitres précédents de ce rapport traitent de l'origine du Convoi de la liberté et de la façon dont la police et les représentants du gouvernement se sont préparés à l'arrivée des manifestants à Ottawa. Dans ce chapitre, je décris les événements qui se sont déroulés à Ottawa depuis la première fin de semaine des manifestations jusqu'à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. En procédant chronologiquement, je réunis les perspectives de la police, du gouvernement, des manifestants, des résidents et des entreprises. Ce chapitre illustre comment des dynamiques complexes au sein des groupes et entre ceux-ci ont façonné les événements à Ottawa.

Le point de vue du gouvernement fédéral est abordé plus en détail au chapitre 14.

2. L'arrivée des manifestants et la première fin de semaine : du 28 au 30 janvier 2022

Comme je l'explique au chapitre 6, le Convoi de la liberté n'était pas un groupe unifié de manifestants représenté par une seule organisation ou un seul leader. Il était composé de divers groupes ayant certains griefs communs. L'absence de direction centralisée a entraîné des problèmes de communication et d'organisation, qui se sont révélés à l'arrivée des manifestants à Ottawa. Leur arrivée peut être décrite comme chaotique, et au cours de la première fin de semaine à Ottawa, le chaos est devenu ingérable.

2.1 La préparation des manifestants à l'arrivée du convoi

Alors que le convoi se dirigeait de différentes régions du pays vers la capitale nationale, des individus et des groupes favorables à leur cause étaient sur le terrain à Ottawa pour se préparer à accueillir les camionneurs. L'une de ces démarches a été la campagne Adopt-A-Trucker, organisée par Chris Garrah. Adopt-A-Trucker avait deux rôles : la collecte de fonds et la coordination des bénévoles. Je discute de son travail de collecte de fonds au chapitre 13. Dans son rôle de coordination des bénévoles, Adopt-A-Trucker a mis en relation les camionneurs avec des habitants d'Ottawa prêts à leur fournir de la nourriture, des douches, l'occasion de faire la lessive et un logement.

M. Garrah s'est d'abord occupé de la sécurité et de la liaison avec la police, mais a ensuite transmis ces rôles à Daniel Bulford, un autre partisan du convoi. M. Bulford, ancien membre de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), avait travaillé comme tireur d'élite/observateur au sein du Groupe tactique d'intervention de la Division nationale. M. Bulford a quitté la GRC en décembre 2021, ayant perdu sa cote de sécurité pour s'être prononcé contre les obligations fédérales en matière de vaccination.

Le 27 janvier 2022, M. Bulford s'est présenté par courriel au Service de police d'Ottawa (SPO), à la GRC et au Service de protection parlementaire (SPP), qui fournit des services de sécurité à la Cité parlementaire à Ottawa. Il a indiqué qu'il serait dorénavant le principal point de contact concernant les services de sécurité bénévoles et a invité ces organismes à lui faire part de leurs préoccupations. M. Bulford a ajouté que les organisateurs s'attendaient à ce que les manifestants agissent avec respect et dans les limites de la loi, et que la plus grande préoccupation de toutes les personnes impliquées était que des influences extérieures tentent d'instiguer une action qui porterait atteinte à la crédibilité du groupe officiel du convoi et de ses partisans.

Le 27 janvier, le SPO a fourni à M. Bulford des cartes indiquant les endroits où les camions pouvaient se stationner au centre-ville. M. Bulford a transmis ces cartes à Tamara Lich, qui organisait aussi le convoi et qui se rendait à Ottawa avec un autre

organisateur, Chris Barber. Une copie a également été transmise à James Bauder, cofondateur du groupe opposé aux obligations vaccinales et du port du masque en lien avec la COVID-19, Canada Unity, qui a aidé à planifier et à faire connaître les itinéraires du convoi à travers le pays.

2.2 L'organisation de la réponse d'Ottawa

Le Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN) est dirigé par la police et est interjuridictionnel. Le CCRCN et le Centre des opérations d'urgence (COU), dirigé par la Ville d'Ottawa, ont joué un rôle important dans la gestion des réponses municipale et policière à l'arrivée du convoi à Ottawa. Je discute de ces organismes au chapitre 8.

Le 28 janvier, à 8 h, le CCRCN a été activé comme centre de commandement pour soutenir le commandant des interventions du SPO, l'inspecteur Russell Lucas. Le COU a également été mobilisé pour gérer les impacts affectant les services municipaux en particulier, et pour agir en tant que soutien au CCRCN. Le Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence (GGCU) – organe composé de représentants des villes d'Ottawa (Ontario) et de Gatineau (Québec), ainsi que de divers organismes d'application de la loi – a également été mobilisé le 28 janvier.

Le SPO avait un rôle de leadership dans la gestion des manifestations et avait le commandement de l'événement. La Ville et les agences partenaires, telles que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et la GRC, comprenaient que la gestion des manifestations relevait entièrement de la responsabilité du SPO. Du point de vue de la Ville, son rôle, y compris celui du COU, était de soutenir le SPO et d'atténuer l'impact des manifestations sur les résidents et les entreprises.

2.3 L'arrivée du convoi

Avant l'arrivée du convoi, la Ville a recommandé aux résidents d'éviter tout déplacement inutile au centre-ville. Le plan initial des organisateurs prévoyait que les convois en provenance de l'ouest, de l'est et du sud convergent vers la ville d'Arnprior

(Ontario) le 28 janvier pour s'organiser, puis qu'ils se rendent à Ottawa en un seul convoi le lendemain. Cependant, certains véhicules ont commencé à arriver à Ottawa le 28 janvier, soit un jour plus tôt que prévu.

M. Barber a témoigné qu'il avait été surpris par la présence de gros véhicules commerciaux au centre-ville d'Ottawa avant l'arrivée prévue du convoi. J'ai entendu différentes explications sur la raison pour laquelle certains véhicules sont arrivés un jour plus tôt que prévu. M. Barber a témoigné que certains des premiers véhicules arrivés étaient des opérateurs de semi-remorques qui ne participaient pas au convoi lorsqu'il traversait le pays, mais qui se trouvaient par hasard dans la région d'Ottawa et qui se sont joints à la manifestation. M. Bauder, quant à lui, a indiqué que l'arrivée a été répartie sur deux journées en raison de la taille du convoi. Quoi qu'il en soit, le résultat a été ce que M. Barber a décrit comme un [TRADUCTION] « chaos non organisé », avec des camions et d'autres véhicules « partout¹ ».

Dans un premier temps, le SPO a pu faciliter l'arrivée ordonnée des manifestants. Les véhicules des manifestants ont occupé des positions bien en vue sur la rue Wellington, devant le Parlement, comme le prévoyait le sous-plan de circulation du SPO, et des agents chargés de l'application des règlements municipaux étaient postés dans tout le centre-ville d'Ottawa pour s'assurer que les voies d'urgence restaient dégagées. Le SPO est resté en contact régulier avec de nombreux organisateurs du convoi, dont MM. Bauder et Barber, pour connaître leurs plans et s'assurer que les manifestants disposaient d'informations sur les itinéraires sécuritaires et les endroits appropriés pour se stationner. Les manifestants se sont montrés coopératifs et ont suivi les instructions de la police jusqu'aux zones de rassemblement désignées. Dans l'après-midi du 28 janvier, environ 150 camions avaient atteint le centre-ville, dont 20 sur la rue Wellington et 70 à 75 sur la rue Metcalfe. Cinquante autres camions se sont garés sur le site du chemin Coventry, où les manifestants ont installé de grandes tentes et du matériel de préparation de nourriture, et ont organisé des navettes vers le centre-ville.

¹ Témoignage de Chris Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 64.

Lorsque les véhicules ont commencé à se déplacer vers la rue Wellington, les voies d'urgence sont restées pour la plupart dégagées, bien que la Ville ait dû procéder à quelques remorquages pour les maintenir. Cependant, le nombre de véhicules qui ont commencé à arriver a posé de sérieux problèmes, notamment des répercussions importantes sur la circulation dans le secteur immédiat de la rue Wellington et sur la promenade Sir-John-A.-Macdonald (SJAM). Dans la soirée du 28 janvier, la rue Wellington était encombrée de semi-remorques et d'autres véhicules. La police a imposé des restrictions de mouvement sur la SJAM et la rue Booth, ce qui a fait que certains manifestants se sont sentis « isolés » en raison de leur éloignement de la manifestation principale sur la rue Wellington. M. Bulford a travaillé avec l'équipe de liaison policière (ELP) du SPO pendant la nuit afin d'identifier des emplacements appropriés au centre-ville pour des camions supplémentaires.

Alors que la Ville et le SPO se débattaient sous la pression de l'arrivée des manifestants, ils étaient également conscients que la situation allait bientôt devenir encore plus difficile. Selon INTERSECT – l'initiative multijuridictionnelle de partage de la préparation aux situations d'urgence tous risques de la région de la capitale nationale dont je parle au chapitre 7 – plus de 3000 véhicules supplémentaires devaient arriver à Ottawa dans l'après-midi du samedi 29 janvier.

Dans la nuit du 28 au 29 janvier, des signes avant-coureurs ont montré que certains manifestants étaient prêts à adopter un comportement perturbateur. Premièrement, des manifestants de la rue Wellington ont averti le SPO que [TRADUCTION] « l'enfer au complet va se déchaîner » et que des tracteurs allaient passer à travers les barrages routiers pour se rendre sur la rue Wellington parce que le SPO n'avait pas laissé entrer suffisamment de véhicules. Deuxièmement, le SPO a retiré ses agents de la rue Queen pour désamorcer la situation après qu'un groupe de manifestants a bloqué la rue et réagi avec hostilité aux efforts de la police pour les déplacer. Troisièmement, des manifestants ont abusé verbalement de la police, l'ont intimidée et, dans un cas, ont encerclé une voiture de police. Quatrièmement, certains manifestants ont enfreint les règlements municipaux, notamment en allumant des feux d'artifice au Monument commémoratif de guerre du Canada, en faisant un feu en plein air sur la rue Wellington

et en faisant retentir un klaxon à air comprimé à minuit. Le commandant opérationnel de l'équipe de nuit du SPO a écrit dans une note d'information que de petites factions de manifestants semblaient déterminées à perturber la circulation, et que le SPO aurait probablement du mal à maintenir les voies d'urgence ouvertes le 29 janvier.

Le SPO s'attendait à ce qu'un grand nombre de manifestants et de véhicules arrivent le 29 janvier, mais ne prévoyait pas que ses forces seraient submergées. L'inspecteur Lucas du SPO s'attendait à ce qu'environ 4 000 à 5 000 véhicules et 10 000 manifestants participent à la manifestation. Malgré le grand nombre de véhicules et de manifestants prévus, le chef du SPO, Peter Sloly, a été informé à 10 h le 29 janvier que le sous-plan de circulation fonctionnait toujours et que les participants au convoi respectaient les ententes avec l'ELP concernant les endroits où se stationner. À ce moment-là, la principale préoccupation du chef Sloly était qu'une poignée de participants au convoi pourraient rester après la fin de semaine, comme cela s'était produit lors de manifestations précédentes, et installer de 5 à 20 tentes dans un parc.

Un grand nombre des manifestants qui sont arrivés le 29 janvier voulaient se garer près de la Colline du Parlement, où les événements de la fin de semaine devaient avoir lieu. Certains manifestants ont pu obtenir des places de stationnement à proximité. Par exemple, la police a escorté M. Barber depuis le Queensway (autoroute 417) et lui a permis de se stationner sur la rue Wellington, près de la Cour suprême du Canada. Il n'a pas pu aller plus loin, car des semi-remorques étaient stationnés de ce point jusqu'à la Colline du Parlement. Des véhicules ont également trouvé des emplacements pour s'installer dans d'autres secteurs du centre-ville. M. Bauder a stationné son véhicule récréatif au parc de la Confédération. Selon M. Bauder, il a obtenu la permission d'utiliser le parc de la Confédération comme aire de rassemblement, comme il l'avait fait lors d'un convoi qu'il avait organisé pour une manifestation l'automne précédent. La véracité de ce fait est incertaine. Un autre groupe de manifestants, principalement du Québec, s'est stationné à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex.

Des milliers de véhicules ont bloqué le centre-ville. Le SPO a essayé d'empêcher d'autres véhicules d'y entrer. Après que M. Barber a été autorisé à entrer dans la rue Wellington, par exemple, le SPO a arrêté les autres véhicules du convoi avec lequel il voyageait sur la SJAM, à la hauteur de la rue Booth. Cela a frustré les conducteurs, qui voulaient se stationner plus près de la Colline du Parlement.

Quelques heures après l'appel matinal du commandement du SPO le 29 janvier, le nombre de véhicules du convoi et de participants qui sont arrivés a submergé la police. Certains manifestants ont commencé à se stationner en dehors des zones de rassemblement désignées, à ignorer les instructions de la police et à contourner les barrières policières. Le nombre impressionnant de véhicules, combiné aux nombreuses façons d'entrer dans la ville, a rendu impossible le contrôle total de leurs mouvements. À l'approche de midi, les agents de la circulation ont signalé qu'ils étaient débordés. À 12 h 21, alors que d'autres convois étaient encore en route, l'inspecteur Lucas du SPO a signalé que tous les agents de sécurité, l'ELP et les agents de la circulation disponibles avaient été épuisés et que le SPO commençait à déployer des unités de maintien de l'ordre (UMO) pour effectuer des patrouilles à pied afin de dissimuler son manque d'effectifs. Les UMO n'étaient donc pas disponibles pour les tâches qu'elles seules avaient la formation et l'équipement pour effectuer.

En milieu d'après-midi, les points d'entrée du centre-ville d'Ottawa étaient bloqués et impraticables. Les ponts entre l'Ontario et le Québec ont également été touchés au cours de la fin de semaine. Un point de contrôle a été mis en place au pont des Chaudières pour s'assurer que les travailleurs essentiels du Québec puissent accéder à Ottawa. Les véhicules d'urgence pouvaient encore accéder au centre-ville avec quelques difficultés.

À ce moment-là, on estimait que 6 000 personnes se trouvaient sur la Colline du Parlement et que 6 000 à 7 000 autres personnes s'étaient rassemblées le long de la rue Wellington, bien que ces chiffres aient fluctué tout au long de la fin de semaine. Le pic de fréquentation sur la Colline du Parlement le samedi est estimé à près de 8 000 personnes. Il y a eu de plus petits rassemblements de manifestants au parc de

la Confédération, au Centre Rideau et dans les environs. Dans un courriel adressé au conseil municipal, Kim Ayotte, directeur des Services de protection et d'urgence d'Ottawa, a également signalé l'existence de « convois itinérants » qui traversaient la ville en klaxonnant et en perturbant la circulation dans les zones environnantes.

Le chef Sloly a témoigné que cette perte de contrôle dans le centre-ville a [TRADUCTION] « frappé [le SPO] en plein dans le nez » et l'a terrassé². L'inspecteur Lucas et lui ont comparé les tentatives de réponse du SPO à [TRADUCTION] « boire d'un boyau d'incendie³ ».

L'afflux massif de manifestants a entraîné plusieurs conséquences sur les opérations du SPO le 29 janvier. Tout d'abord, comme en a témoigné le chef Sloly, le plan de circulation s'est effondré et le SPO a commencé à perdre la capacité de gérer les rues du centre-ville. Tout au long de la journée, le SPO a perdu le contrôle de la rue Kent et de la rue Rideau, de plusieurs rues nord-sud et de la voie d'urgence de la rue Wellington.

Deuxièmement, le SPO n'a pas été en mesure d'empêcher l'entrée des équipements lourds dans le centre-ville d'Ottawa. Comme je l'explique au chapitre 7, alors que le SPO prévoyait autoriser les camions à pénétrer dans le centre-ville, il avait l'intention de détourner les équipements lourds de cette zone. Cependant, le matin du 29 janvier, un camion-grue – un camion lourd à plateau utilisé pour soulever et livrer des équipements de construction – était entré dans le centre-ville. Le camion-grue portait une grande grue à laquelle était attachée une petite boule. Les manifestants ont utilisé la grue pour hisser un drapeau canadien devant la fenêtre supérieure du bureau du premier ministre et ont utilisé le plateau comme scène pour des manifestations. Bien que le camion n'ait pas été utilisé pour endommager des bâtiments, le surintendant Craig Abrams, commandant stratégique chargé du maintien de l'ordre concernant le Convoi de la liberté pour la région Est de la PPO, a déclaré qu'une mauvaise

² Témoignage de Peter Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 54.

³ Témoignage de Russell Lucas, transcription, 25 octobre 2022, p. 36 et 37; Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022.

utilisation du camion-grue poserait un grave danger pour les personnes ou les biens. Le 30 janvier, les manifestants ont effectivement utilisé le camion-grue pour enlever des barricades, ce qui a encore réduit la capacité du SPO à contrôler la situation. Lorsqu'il a été interrogé à ce sujet, le chef adjoint Steve Bell du SPO n'a pas expliqué comment le camion-grue est entré au centre-ville d'Ottawa, alors que le SPO avait prévu de détourner les équipements lourds.

La troisième conséquence de ces événements est que le SPO a largement perdu la capacité de faire respecter la loi. Lorsqu'il était confronté à des activités illégales de la part des manifestants, le SPO n'avait pas la capacité de dresser des contraventions, de porter des accusations ou de procéder à des arrestations. L'inspecteur Lucas du SPO a déterminé que le nombre de manifestants obligeait le SPO à [TRADUCTION] « choisir ses combats », et il s'est concentré sur la sécurité publique et la tentative de rétablir la stabilité plutôt que sur la répression. Bien que cela ait pu être une ligne de conduite prudente compte tenu des circonstances, ce laxisme a contribué à un sentiment général d'anarchie qui a fini par caractériser la façon dont de nombreux résidents ont vécu les manifestations.

Le soir du 29 janvier et le début de la matinée du 30 janvier ont présenté de nouveaux défis. Les forces de l'ordre ont signalé que certains petits groupes ne maintenaient pas la paix, et des ambulanciers ont signalé avoir été agressés par des manifestants. Les forces de l'ordre ont eu des difficultés à maintenir les fermetures de routes, car certains manifestants harcelaient les agents et créaient des blocages avec leurs camions. Un véhicule lourd de la Ville d'Ottawa a été endommagé. On a signalé que quelqu'un avait ajouté un accélérateur à la Flamme du centenaire sur la Colline du Parlement.

Même si la situation s'est aggravée tout au long de la journée du 29 janvier, le SPO n'a pas semblé reconnaître qu'il était confronté à ce qui allait devenir une perturbation durable et bien ancrée dans la ville. La direction du SPO (c'est-à-dire le chef et les chefs adjoints) s'attendait toujours à ce que la plupart des manifestants partent rapidement. Les procès-verbaux des réunions de commandement du 29 janvier au

soir et du 30 janvier au matin indiquent que le principal défi du SPO était de faciliter le départ des manifestants, plutôt que de s'occuper des manifestants qui voulaient rester.

En ne reconnaissant pas la gravité de ce à quoi il était confronté, le SPO a raté l'occasion de prendre les premières offres de soutien d'autres forces de l'ordre. Le 29 janvier, le surintendant Abrams de la PPO a commencé à se préparer à un événement prolongé, car il savait que de nombreux manifestants avaient l'intention de rester. Il a offert 18 agents de première ligne de la PPO pour aider le SPO. Il s'agissait du nombre maximal d'agents que la PPO pouvait déployer à ce moment-là sans mettre en danger les services policiers de première ligne ailleurs. La direction du SPO a décliné l'offre, car elle estimait que le SPO n'avait pas besoin de ces agents.

2.4 La réponse du Service de police d'Ottawa

L'afflux de véhicules du Convoi de la liberté et le comportement perturbateur de certains manifestants ont plongé le commandement opérationnel du SPO au CCRCN dans un état de dysfonctionnement. L'inspecteur Lucas du SPO a décrit l'atmosphère au CCRCN comme chaotique et a expliqué que son équipe et lui n'avaient ni la capacité de traiter les informations entrantes ni les ressources pour répondre aux besoins auxquels ils étaient confrontés. En fin d'après-midi le 29 janvier, la représentante de la PPO au CCRCN, l'inspectrice Dawn Ferguson, a rapporté au surintendant Abrams de la PPO que les membres du SPO au CCRCN étaient paniqués et qu'ils juraient et criaient des ordres entre eux et aux agences partenaires. Selon elle, l'événement dépassait clairement les capacités du SPO et le SPO perdait le contrôle. Le SPO ne savait pas comment réagir à l'événement, notamment comment allouer efficacement les ressources. Il était évident pour le surintendant Abrams de la PPO que le plan opérationnel initial du SPO s'était effondré et que le SPO avait du mal à déterminer son prochain plan. Néanmoins, le SPO s'attendait toujours à ce que les manifestants partent dans les jours suivants et a refusé l'aide offerte par la PPO. Le 30 janvier, le commissaire Thomas Carrique de la PPO était informé du dysfonctionnement du

commandement opérationnel du SPO au CCRCN et de l'effondrement du plan du SPO.

L'inspecteur Lucas du SPO a tenté de rétablir la normalité en demandant aux organismes partenaires de détourner les véhicules entrants loin du centre-ville et en bloquant l'accès à cette zone. Dans l'après-midi du 29 janvier, la PPO a détourné le convoi provenant de l'ouest vers la SJAM, et la Sûreté du Québec et le Service de police de la Ville de Gatineau ont détourné un autre convoi en direction d'Ottawa vers Gatineau. De même, la PPO a utilisé des points de contrôle tenus par des agents ainsi que de l'équipement lourd et des barrières en béton fournis par la Ville pour bloquer l'accès au centre-ville.

Cependant, le SPO avait des difficultés à bloquer l'accès au centre-ville en raison d'un manque de personnel et des tentatives des manifestants de se faufiler entre les agents et de démonter les barricades. Certains agents de l'équipe de jour étaient en service pendant plus de 15 heures, et certains agents n'ont pas été relevés par des équipes de remplacement cette nuit-là. Le centre de commandement du SPO n'a pas non plus pu confirmer que tous les agents avaient terminé leur quart de travail de façon sécuritaire. Dans la nuit du 29 au 30 janvier, le SPO a dû retirer des agents d'un point de circulation à l'intersection des rues Wellington et Elgin, car il n'a pas pu renforcer rapidement ces agents lorsqu'un groupe de manifestants et de camions a menacé de les contourner. De plus, les manifestants ont tenté de perturber les camions lourds de la Ville d'Ottawa sans escorte que le SPO utilisait pour bloquer la circulation et d'enlever les barrières en béton. Cette nuit-là, le SPO a reçu des informations selon lesquelles les manifestants maltrahaient, intimidaient et jetaient des pierres sur les conducteurs des camions de la Ville, et tentaient de leur offrir des pots-de-vin. Le lendemain, les manifestants ont utilisé leur camion-grue sur la rue Wellington pour enlever une grande barrière de béton protégeant l'accès à la Cour suprême du Canada. Le comportement des manifestants a incité le SPO à affecter des agents aux postes de contrôle de la circulation, ce qui a accru les difficultés de dotation en personnel du SPO.

Le SPO a aggravé son manque de plans de contingence et son manque de personnel en adoptant une approche du « tout ou rien » dans les négociations avec les manifestants. Le sergent d'état-major John Ferguson, chef de l'ELP du SPO, a noté que le SPO avait adopté un état d'esprit retranché et n'a pas négocié avec les manifestants pendant la fin de semaine.

Le SPO a démontré cet état d'esprit en rejetant deux propositions de négociation des manifestants. Premièrement, le SPO a rejeté une offre des manifestants de rouvrir la circulation sur la SJAM si le SPO leur permettait de rejoindre le reste des véhicules des manifestants au centre-ville. Un commandant du SPO au CCRCN a informé le sergent d'état-major Ferguson que le SPO n'accepterait pas ce type d'engagement parce que les manifestants n'avaient pas fait preuve de bonne foi dans leurs actions jusqu'à ce moment-là. Deuxièmement, dans la soirée du 30 janvier, l'ELP du SPO a indiqué que les organisateurs du Convoi de la liberté étaient déterminés à rester, mais qu'ils avaient proposé de déplacer les camions du Convoi de la liberté sur le côté de la rue Wellington. Le SPO a également rejeté cette proposition et a insisté pour que les camions quittent entièrement la rue Wellington. Le SPO n'était disposé qu'à faciliter les manifestations piétonnes sur la rue Wellington.

2.5 L'application des règlements de la Ville

Les Services des règlements municipaux (SRM) de la Ville d'Ottawa sont un organisme chargé de l'application des règlements. Ils ont le pouvoir d'enlever les véhicules conformément au règlement sur la circulation et le stationnement de la Ville, de fermer les routes aux piétons ou aux véhicules et de donner des amendes. Ces responsabilités sont partagées avec le SPO. Comme le SPO était l'organisme responsable de l'événement, il a pris toutes les décisions opérationnelles et d'application de la loi. Cela incluait les décisions et actions qui relèvent normalement de la compétence de la Ville, telles que les décisions de dresser des contraventions pour les véhicules ou les remorquer, d'appliquer les règlements et de restreindre la circulation en fermant des rues.

Avant le 29 janvier, les SRM d'Ottawa exerçaient leur pouvoir de dresser des contraventions et de remorquer des véhicules indépendamment du SPO, mais ils soutenaient les opérations du SPO et agissaient selon ses instructions si nécessaire. Les agents chargés de l'application des règlements municipaux ont reçu pour instruction de procéder avec prudence, car le SPO avait fait savoir aux SRM que tout point de contact pouvait conduire à un incident grave ou à une émeute. La première fin de semaine, 24 véhicules ont été remorqués. Il s'agissait de véhicules personnels et non de camions. La Ville disposait en tout temps d'une capacité de remorquage pour les véhicules personnels, mais les véhicules n'étaient remorqués que s'ils bloquaient une voie d'urgence.

Le 29 janvier, le SPO a demandé à la Ville de donner à ses agents chargés de l'application des règlements municipaux la consigne de ne pas dresser de contraventions pour les véhicules dans le centre-ville ou les remorquer sans l'autorisation de la police. Plus tard, cette directive s'est étendue à toute zone de la ville et à tout véhicule dont on pouvait raisonnablement penser qu'il était associé au convoi. Le SPO a également déterminé si le Service des incendies d'Ottawa appliquerait le code de prévention des incendies. Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, le SPO a largement perdu la capacité de faire appliquer la loi à partir du 29 janvier.

Le 30 janvier, il était évident que les forces de l'ordre et les responsables de la Ville craignaient que le comportement des manifestants ne s'aggrave et qu'Ottawa ne soit confrontée à une émeute si les manifestations n'étaient pas gérées avec diplomatie. Dans un courriel adressé au directeur municipal, Steve Kanellakos, M. Ayotte a indiqué qu'il pensait que l'émission de contraventions et le remorquage des véhicules [TRADUCTION] « pourraient être le point de basculement⁴ ». De même, le chef Sloly du SPO a informé la Ville que le SPO avait une capacité limitée pour effectuer des contrôles et des remorquages et que cela présentait des risques. Pour des raisons de sécurité, le SPO escorterait tous les intervenants devant accéder au périmètre intérieur, y compris les premiers intervenants et les opérateurs d'équipement lourd.

⁴ Courriel de Kim Ayotte, 30 janvier 2022, OTT00001239.

2.6 Les manifestants lors de la première fin de semaine

Un thème récurrent dans les témoignages des organisateurs et des participants aux manifestations est que celles-ci avaient une atmosphère de fête. Les organisateurs ont décrit des scènes de personnes s'étreignant et dansant dans les rues. Patrick King, organisateur du convoi, a dit que c'était comme Woodstock. Les témoignages des manifestants ont également révélé un sentiment de soulagement à l'idée d'entrer en contact avec d'autres gens en personne après l'isolement provoqué par la pandémie.

Cependant, la première fin de semaine n'a pas été une fête pour de nombreux résidents et entreprises d'Ottawa. Bien que la plupart des manifestants n'étaient pas violents, leur comportement était tout de même perturbateur. Des incidents ont été signalés concernant le Monument commémoratif de guerre, la Tombe du Soldat inconnu et la statue de Terry Fox, ce que de nombreux résidents ont trouvé inapproprié et dérangeant. Le service paramédical d'Ottawa a déclaré avoir traité 17 patients associés à la manifestation. Sept d'entre eux ont été transportés à l'hôpital. Les Bergers de l'espoir, un refuge pour les personnes en situation d'itinérance, ont signalé que le personnel avait été harcelé par des manifestants pendant les repas et qu'un utilisateur du service et un agent de sécurité avaient été agressés par des individus apparemment associés à la manifestation.

Les manifestants ont également perturbé des infrastructures importantes. Les piétons se sont entassés sur les autoroutes et ont forcé la fermeture temporaire de l'autoroute 417. Les grandes foules de manifestants au Centre Rideau – dont beaucoup étaient non masqués pour défier les mesures de santé publique – ont forcé sa fermeture ainsi que celle de 175 entreprises qui emploient quelque 1 500 travailleurs. Le Centre Rideau allait fermer ses portes pendant 25 jours.

Le 30 janvier, les organisateurs du Convoi de la liberté ont tenu une conférence de presse au cours de laquelle ils ont abordé les événements de la première fin de semaine. Tamara Lich et Chris Barber y ont participé, ainsi que Benjamin Dichter.

M. Dichter est un camionneur et un producteur de balados de Toronto. Il a un long passé en politique, s'étant présenté sans succès au conseil municipal de Toronto en 2014 et comme candidat conservateur pour Toronto-Danforth lors des élections fédérales de 2015. Il a également fondé l'organisation LGBTory, une organisation de défense des intérêts des conservateurs LGBTQ+. M^{me} Lich a demandé à M. Dichter, qu'elle connaissait depuis plusieurs années, de l'aider dans ses relations avec les médias, notamment en préparant des communiqués de presse et en gérant les médias sociaux.

Au cours de la conférence de presse, M. Dichter a observé que le [TRADUCTION] « nombre écrasant de camions » avait créé un « cauchemar logistique », qu'il a qualifié de « génial ». Il a poursuivi : « C'est ce que nous voulons. Nous voulons un cauchemar logistique pour le gouvernement parce qu'il résout tous nos problèmes, n'est-ce pas? Eh bien, ils peuvent résoudre ce problème pour nous⁵ ». M. Dichter a ajouté que les camionneurs avaient l'intention de rester à long terme et qu'ils avaient la capacité financière de le faire.

La conférence de presse a également abordé les rapports des médias sur le comportement inquiétant des manifestants. M. Barber et M^{me} Lich ont nié qu'une personne associée à leur groupe ait été impliquée dans la dégradation de monuments ou dans le fait d'uriner sur des monuments commémoratifs de guerre. M. Dichter a ajouté qu'il n'y avait rien de controversé dans le fait que les manifestants aient orné la statue de Terry Fox près de la Colline du Parlement d'une pancarte disant [TRADUCTION] « Libérez-nous des mandats » et d'un drapeau canadien. M. Dichter a rejeté l'information que des manifestants auraient arboré des drapeaux nazis et confédérés, la qualifiant de [TRADUCTION] « canular haineux », et a souligné la diversité des manifestants et des organisateurs.

Bien que les organisateurs aient désavoué les symboles haineux et déclaré que des acteurs malveillants étaient utilisés pour présenter injustement les manifestants sous un jour négatif, bon nombre des organisateurs eux-mêmes avaient, comme

⁵ Transcription de la conférence de presse du 30 janvier 2022, COM00000895, p. 3 et 4.

l'a dit M. Barber, [TRADUCTION] « des squelettes dans le placard ». Je discute des préoccupations de M^{me} Lich concernant la rhétorique en ligne de M. King, un autre organisateur, au chapitre 6. M. Barber avait l'habitude de poster ce qu'il décrivait lui-même comme [TRADUCTION] « des mèmes méchants et de mauvais goût » au contenu raciste et antimusulman⁶. M. Dichter, quant à lui, avait déclaré dans un discours en 2018 que [TRADUCTION] « l'adaptation de l'islam politique pourrait notre société comme la syphilis⁷ ».

Il existe une tension évidente entre les déclarations des organisateurs eux-mêmes et leur désir d'attribuer les symboles haineux et les comportements problématiques à des personnes externes. Lorsqu'ils ont été confrontés à leurs déclarations lors des audiences, MM. King et Dichter ont cherché à les expliquer. Seul M. Barber était prêt à reconnaître les problèmes liés à ses commentaires passés et a exprimé le désir de changer.

2.7 La première fin de semaine se termine, et certains manifestants demeurent

Au cours de la fin de semaine des 29 et 30 janvier, le noyau dur des manifestants a commencé à établir des campements au centre-ville d'Ottawa, principalement sur la rue Wellington. D'autres groupes s'établissaient près du Monument commémoratif de guerre du Canada, à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex, sur les rues Metcalfe, Bank, Kent et Lyon, sur la SJAM et au 300, chemin Coventry. Le dimanche, la police a signalé qu'il y avait environ 50 véhicules sur la rue Wellington, 40 sur la SJAM, 200 au centre-ville et un embouteillage de 400 véhicules sur la rue Kent. Un grand nombre des véhicules au centre-ville et sur la rue Kent se trouvaient dans des zones résidentielles. À peu près au même moment, le SPO a appris que d'autres manifestants faisaient de nouvelles réservations d'hôtel pour la fin de semaine des 5 et 6 février. Ces deux événements ont permis de prévoir ce qui allait se passer au cours des deux semaines suivantes : un groupe central resterait dans le centre-ville

⁶ Témoignage de C. Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 49 et 50.

⁷ Témoignage de Benjamin Dichter, transcription, 3 novembre 2022, p. 62 et 63.

d'Ottawa pendant la semaine, et des milliers d'autres manifestants viendraient les renforcer la fin de semaine.

Dans son témoignage devant la Commission, le chef Sloly du SPO a déclaré que le 29 janvier, il s'attendait à ce que 5 à 10 % des manifestants et des véhicules restent sur place. Il semble que ni le chef Sloly, ni le chef adjoint Bell, ni la cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson, tous du SPO, ne se soient rendu compte que si dix pour cent des 4 000 à 5 000 véhicules attendus par le SPO restaient après la fin de semaine, cela signifiait que jusqu'à 500 véhicules resteraient à Ottawa et encombreraient le centre-ville. Le 30 ou le 31 janvier, le chef Sloly a déterminé que ce qui avait commencé comme une manifestation était devenu une occupation des rues d'Ottawa.

2.8 Les difficultés de dotation pour une opération prolongée

Le SPO ne disposait pas de plans reflétant l'intention des organisateurs du Convoi de la liberté de rester à Ottawa après le 30 janvier. Bien que le SPO ait préparé un plan de démobilisation le 29 janvier, il s'agissait d'un bref document de quatre pages qui ne contenait que des itinéraires de sortie pour les conducteurs qui voulaient partir et qui ne comportait pas de plans de maintien de l'ordre, de remorquage et d'arrestation pour déloger les manifestants qui restaient.

Le SPO n'a identifié le besoin d'élaborer ces plans qu'après s'être rendu compte, dans la soirée du dimanche 30 janvier, que les manifestants restaient sur place. Comme indiqué dans le procès-verbal de l'appel du commandement du 30 janvier à 17 h 30 : [TRADUCTION] « Les manifestants ne semblent pas partir; besoin d'un plan⁸ ». Plus tard dans la soirée, le chef Sloly du SPO a identifié trois options : (1) négocier avec les organisateurs; (2) mettre fin au convoi et déloger les gens; (3) une injonction obtenue par la Ville. Il a demandé que des plans pour poursuivre chaque option soient élaborés.

⁸ Notes du breffage de commandement n° 6, OPS00004878.

Il y avait un décalage entre les plans demandés par le chef Sloly et le personnel dont disposait le SPO pour les exécuter. Le problème central de la police était le manque de capacité, un problème inextricablement lié à une planification inadéquate. Comme en a témoigné la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO, le SPO n'avait prévu d'affecter du personnel au Convoi de la liberté que jusqu'au lundi 31 janvier à midi. Lors d'une réunion du commandement dans la soirée du 30 janvier, le chef Sloly, le chef adjoint Bell et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson ont constaté que le SPO ne pouvait pas maintenir le niveau d'effort policier existant et n'avait pas la capacité de continuer après le 2 février. Plus tard dans la soirée, l'inspecteur Lucas du SPO a signalé que le centre de commandement du SPO essayait toujours de concevoir des plans de contingence pour la dotation en personnel. Aussi, le SPO ne disposait que de trois à cinq dépanneuses, ce qui était insuffisant pour enlever la quantité de véhicules des manifestants qui restaient.

Le 30 janvier, à midi, le SPO a finalement demandé des agents de première ligne de la PPO et a indiqué que d'autres demandes d'assistance suivraient. Toutefois, le SPO était tellement débordé qu'il était incapable de déployer efficacement les agents de la PPO qui ont commencé à arriver ce jour-là. Le surintendant Abrams de la PPO a fourni 10 agents au SPO, mais le SPO n'en a déployé que deux. En conséquence, le surintendant Abrams a retiré les 10 agents. Il avait l'impression que le dysfonctionnement du commandement et la mauvaise coordination du SPO l'empêchaient d'utiliser efficacement les ressources de la PPO.

Les ressources insuffisantes du SPO et l'absence de plans de contingence développés à l'avance bouclaient un cercle vicieux. Comme le SPO n'avait pas élaboré de plans de contingence avant l'arrivée du Convoi de la liberté, il n'avait pas recruté suffisamment d'agents pour les exécuter. Ainsi, comme l'a déclaré le surintendant Abrams de la PPO, même si le SPO avait été en mesure d'élaborer rapidement des plans de contingence, il n'aurait toujours pas eu les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. De même, comme l'a témoigné le chef Sloly du SPO, au moment où le convoi est arrivé, il était trop tard pour demander et recevoir le nombre important de ressources des agences partenaires à temps pour réagir rapidement.

3. L'expérience des habitants d'Ottawa

Avant de poursuivre la description détaillée des événements qui ont eu lieu en février 2022 à Ottawa, il est important de décrire les répercussions globales des manifestations sur la ville d'Ottawa et ses habitants.

La manifestation du Convoi de la liberté à Ottawa a impliqué des dizaines, voire des centaines de milliers de personnes, chacune ayant sa propre expérience. Aucune enquête publique ne pourra recueillir un ensemble complet de témoignages de première main sur un événement comme celui-ci. Une grande partie de la preuve qui m'a été présentée était nécessairement anecdotique et par oui-dire, mais cela ne m'a pas empêché de comprendre ce qui s'est passé. J'ai entendu toute une série de témoignages de professionnels des forces de l'ordre, de représentants des gouvernements et d'habitants de la région, et j'ai reçu des documents contemporains qui décrivaient l'expérience des habitants d'Ottawa. J'accepte que ces éléments de preuve, pris dans leur ensemble, donnent un portrait juste de l'incidence des manifestations sur de nombreuses personnes à Ottawa.

3.1 Le bruit

Les coups de klaxon qui ont caractérisé la traversée du Canada par le Convoi de la liberté se sont poursuivis à son arrivée au centre-ville d'Ottawa. Les résidents en ont fait les frais. Bien qu'il y ait eu de nombreuses sources de bruit pendant les manifestations, la plus importante était l'utilisation de klaxons à air comprimé et de klaxons de train par les camions qui étaient entrés dans la ville. Tout au long de la première semaine des manifestations, les klaxons étaient presque constants, continuant toute la journée et, parfois, la nuit.

L'impact négatif de ces klaxons était évident, y compris pour les manifestants. Certains organisateurs de la manifestation ont essayé de mettre en place des « heures de silence » de 20 h à 8 h. Il y avait de la preuve contradictoire quant à la mesure dans laquelle cela a réussi. Même lorsqu'elles étaient respectées, les 12 heures de tranquillité n'ont guère contribué à atténuer le malaise des résidents pendant les

12 autres heures de la journée. Certains manifestants semblaient se réjouir du mal que causait le bruit. Dans une vidéo, M. King rit en évoquant l'incapacité des résidents à dormir à cause des klaxons.

Des mesures de bruit ont été effectuées dans les rues du centre-ville d'Ottawa pendant toute la durée des manifestations. Selon les données obtenues et analysées par la société canadienne de visualisation des données Spatial Media, la plupart des sites de manifestation du centre-ville présentaient des niveaux de bruit moyens de 90 à 110 décibels pendant la journée au cours de la première semaine. Zexi Li, résidente d'Ottawa qui a finalement obtenu une injonction pour faire taire les klaxons, comme je l'explique plus loin dans ce chapitre, a témoigné qu'elle a mesuré des niveaux de bruit atteignant 85 à 90 décibels à l'intérieur de son appartement du dixième étage. M^{me} Li allègue, dans le cadre d'un recours collectif contre les participants à la manifestation, que le bruit lui a causé un grave préjudice physique et psychologique.

Victoria De La Ronde, une autre résidente du centre-ville, a témoigné que le niveau de bruit à Ottawa lui a causé des difficultés à dormir, de l'anxiété, une perte auditive, des vertiges et l'audition de klaxons « fantômes ». Les feux d'artifice étaient une autre source de bruit pendant la manifestation. M^{me} De La Ronde a témoigné que des feux d'artifice étaient projetés contre ses fenêtres et qu'elle était terrifiée à l'idée qu'elles se brisent.

3.2 Les gaz d'échappement

De nombreux camions dans le centre-ville ont été laissés avec le moteur en marche la plupart du temps afin de garder les manifestants au chaud, étant donné les basses températures à Ottawa à cette période de l'année. L'un des effets importants de cette marche au ralenti était l'émission de fumées de diesel. Les gaz d'échappement étaient un problème sérieux sur les sites de manifestation du centre-ville, non seulement à l'extérieur dans les zones où se trouvaient les camions, mais aussi dans les maisons. Ces gaz d'échappement étaient une nuisance et affectaient probablement la respiration des gens. La situation est devenue suffisamment dangereuse pour que,

le 18 février, Santé publique Ottawa émette une mise en garde concernant le risque d'effets néfastes sur la santé.

3.3 La circulation et les services municipaux

Les manifestations ont perturbé la circulation à Ottawa, et les déplacements vers et depuis le Québec ont été particulièrement difficiles. Les hôpitaux locaux ont informé la Ville que les travailleurs de la santé devaient faire de longs trajets, tout comme les patients. Le Centre hospitalier pour enfants de l'Est de l'Ontario a signalé que ses patients atteints de cancer avaient des difficultés à accéder aux traitements de chimiothérapie et de radiothérapie. La Ville a collaboré avec ses partenaires du secteur de la santé pour trouver des chambres d'hôtel à l'extérieur du centre-ville pour un petit groupe de clients à haut risque des services de soins à domicile et communautaires, dont le niveau de soins était compromis en raison des problèmes de circulation.

Les camions stationnés n'étaient pas la seule source de problèmes. Pendant la présence du convoi, des convois escargot ont eu lieu dans toute la ville, y compris dans les quartiers résidentiels. Des images et des vidéos montrent de gros camions stationnés sur les trottoirs et, parfois, conduits de manière dangereuse.

Les services municipaux, en particulier ceux du centre-ville, ont également été sérieusement perturbés par les manifestations. Cela comprenait l'accès à l'hôtel de ville, les bibliothèques locales, les cliniques de vaccination contre la COVID-19, les opérations de déneigement, les services communautaires et sociaux, et les transports en commun. Deux garderies municipales situées au centre-ville ont dû fermer pendant les manifestations, ce qui a affecté plusieurs familles.

3.4 La sécurité publique, les menaces et la violence

J'ai entendu des témoins décrire un état général d'anarchie au centre-ville. Il y avait une rupture de l'ordre et des normes sociales, comme en témoignent des signalements de personnes urinant et déféquant en public, de rues bloquées par des camions, de

camions au moteur tournant au ralenti, de feux ouverts et de feux d'artifice allumés de jour comme de nuit. Certaines activités ont également mis en danger la santé et la sécurité publiques. La manipulation de substances inflammables et explosives en est un exemple. J'ai entendu des témoignages selon lesquels des manifestants utilisaient des feux ouverts pour se réchauffer alors que du diesel, du propane et des feux d'artifice étaient entreposés à proximité.

Pendant les manifestations, les services 911 d'Ottawa ont été débordés. En plus d'un nombre plus élevé que d'habitude d'appels légitimes, il y a eu de nombreux faux appels au 911, ce qui posait un risque évident pour la sécurité publique.

Le chef Sloly du SPO a décrit un large éventail de désordres sociaux qu'il a qualifiés [TRADUCTION] d'« agressifs », notamment « des comportements menaçants et intimidants, des comportements physiquement et psychologiquement agressifs, et oui, des comportements haineux » de la part de certains participants au convoi⁹. Ce comportement incluait, sans y être limité, des voies de fait en vertu du *Code criminel*. J'accepte que ces comportements se soient produits. J'ai entendu des rapports crédibles de résidents se sentant menacés et harcelés par les manifestants. Cela était particulièrement vrai pour ceux qui portaient des masques en public, car ils ont parfois été victimes de harcèlement et de menaces de violence. Dans certains cas, les manifestants ont tenté d'enlever les masques des résidents, ce qui a entraîné des altercations physiques. Des altercations physiques ont également été signalées aux stations de transport en commun entre des résidents et des personnes soupçonnées d'être associées à la manifestation. Certains membres du personnel municipal présents sur les lieux de la manifestation ont également été harcelés ou menacés, notamment des ambulanciers qui ont été victimes d'insultes raciales. Des pierres ont aussi été lancées sur leur véhicule.

Des personnalités publiques ont également été menacées. Le 3 février, un individu a été inculpé pour avoir proféré des menaces à l'encontre du maire d'Ottawa, Jim Watson. Le même individu aurait proféré des menaces de mort à l'encontre du chef

⁹ Témoignage de P. Sloly, transcription, 31 octobre 2022, p. 47, 80, 83 et 236.

Sloly du SPO. M. Ayotte et sa famille, la présidente Diane Deans de la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) et son personnel, ainsi que les conseillers municipaux Catherine McKenney et Mathieu Fleury ont également reçu des menaces. En fait, un groupe de manifestants s'est rendu au domicile du conseiller Fleury dans deux camionnettes avec des drapeaux en criant des « absurdités » pour l'intimider, lui et sa famille. En conséquence, le conseiller Fleury a relocalisé sa famille jusqu'à ce que les manifestations se calment.

L'avocat du groupe organisateur de la manifestation a souligné le faible nombre d'accusations portées en vertu du *Code criminel* pour suggérer qu'il y avait eu peu ou pas de violence, de harcèlement ou d'autres comportements illégaux. Cependant, le chef Sloly du SPO a témoigné qu'il était difficile d'enquêter sur de nombreuses infractions présumées, notamment parce que le SPO était débordé et avait une capacité d'enquête limitée. Il a convenu que [TRADUCTION] « les données disponibles concernant une activité criminelle qui a fait l'objet d'une enquête et a donné lieu à des accusations ne sont pas nécessairement un indicateur fiable de l'ampleur de la criminalité au cours de l'occupation¹⁰ ». J'accepte cette explication, et ne tire donc pas les conclusions que les organisateurs de la manifestation m'ont demandé de formuler à partir des données d'arrestation.

3.5 Les symboles de haine et d'intolérance

Certains habitants se sont sentis particulièrement visés par les manifestants. Lors des audiences, j'ai reçu de la preuve concernant des insultes homophobes et transphobes adressées à des résidents et de résidents racialisés s'étant sentis visés. Les actions de certains manifestants ont également été condamnées par des groupes autochtones.

Les citoyens ont vu des symboles de haine dans leur communauté, notamment des croix gammées et des drapeaux confédérés. La présence de ces symboles dans la communauté a provoqué chez plusieurs un sentiment d'intimidation et de peur.

¹⁰ Témoignage de P. Sloly, transcription, 31 octobre 2022, p. 100 et 164.

Un symbole présent, mais dont la signification est contestée, est le drapeau d'un groupe appelé Diagonon. Diagonon a été créé par Jeremy Mackenzie, un baladodiffuseur et une personnalité en ligne. M. Mackenzie était présent à Ottawa avec d'autres membres du groupe pendant la première fin de semaine des manifestations. Pendant son séjour à Ottawa, M. Mackenzie a fait la promotion de Diagonon et a distribué des cartes de visite portant son logo.

Les services de police et de renseignement considèrent Diagonon comme une organisation extrémiste de type milice. M. Mackenzie a décrit Diagonon comme une communauté de ses admirateurs et a expliqué que les forces de l'ordre l'ont qualifié d'organisation extrémiste parce qu'il a critiqué la GRC. Il a également attribué la perception négative de Diagonon au travail du Canadian Anti-Hate Network, qu'il a qualifié de non crédible. Le Canadian Anti-Hate Network, après avoir entendu son témoignage, a répondu par une déclaration sous serment dans laquelle il décrit Diagonon comme une organisation extrémiste aux tendances antisémites et islamophobes¹¹.

3.6 La peur et l'anxiété

Certains résidents avaient trop peur pour quitter leur foyer. Les résidents vulnérables ont été particulièrement touchés. M^{me} De La Ronde, qui est malvoyante, a témoigné de sa perte d'indépendance en raison des graves perturbations dans les rues et de son incapacité à s'orienter en se fiant à des repères auditifs. Les femmes en situation d'itinérance ont ressenti une anxiété et une détresse importantes, et certaines résidentes de la maison Cornerstone Housing for Women ont dû se faire hospitaliser en raison du traumatisme accru causé par le bruit et la peur.

Ces craintes ont été aggravées par l'incapacité apparente de la police à protéger la population et à maintenir l'ordre public. Les habitants ont exprimé leur consternation face au manque de présence policière et d'interventions dans les quartiers résidentiels de la zone occupée par le convoi.

¹¹ Affidavit d'Evan Balgord, COM00000939.

3.7 Les conséquences sur les entreprises et l'économie locale

Les commerces du centre-ville ont également été touchés. Les manifestations ont eu lieu à un moment particulièrement difficile, alors que les entreprises se remettaient encore des répercussions de la COVID-19 et des mesures de santé publique.

En tant que capitale du Canada, la ville d'Ottawa est souvent utilisée comme lieu de manifestation. Les commerces de la ville ne ferment généralement pas pendant les manifestations. Cependant, après le premier samedi de la manifestation du Convoi de la liberté, de nombreux commerces du centre-ville ont fermé. Ils l'ont fait pour plusieurs raisons, notamment la violation généralisée des mesures de santé publique par les manifestants et les menaces à l'encontre du personnel et des clients. Les commerces qui sont restés ouverts ont dû appliquer les restrictions de santé publique sous peine de se voir infliger une amende. Selon le directeur général de la Zone d'amélioration commerciale (ZAC) de la rue Sparks, environ 85 % des commerces de la rue Sparks sont restés fermés pendant toute la durée des manifestations. Une enquête plus large auprès des ZAC du centre-ville indique qu'un peu plus de la moitié des commerces sont restés ouverts.

Plus des trois quarts des entreprises sondées au sujet des manifestations ont fait état de pertes de revenus. Selon certaines estimations, les pertes de revenus commerciaux et les pertes de salaires ont totalisé entre 150 et 210 millions de dollars. Je n'ai aucune difficulté à reconnaître que les pertes subies par les entreprises du centre-ville étaient importantes. Les fonds de secours gouvernementaux mis à la disposition de ces entreprises ne pouvaient probablement pas les indemniser.

En fin de compte, la Ville estime que ses coûts totaux associés aux manifestations, sans compter les coûts de maintien de l'ordre, se chiffrent à 7 060 717 \$ CA. Le SPO estime que ses coûts ont totalisé 55 479 044 \$ CA.

4. Les manifestants après la première semaine

4.1 Les manifestants sur le terrain

Le 31 janvier a marqué le début d'un cycle qui allait caractériser les manifestations d'Ottawa : en semaine, un noyau dur de manifestants resterait dans la ville. La fin de semaine, d'autres manifestants les rejoindraient. Au niveau des individus, la dynamique était plus complexe : des manifestants individuels entraient et sortaient constamment d'Ottawa, des convois supplémentaires continuaient d'arriver et la situation sur le terrain était dynamique.

Les participants au convoi qui sont restés à Ottawa étaient organisés selon un système de « capitaines de quartier ». Les capitaines de quartier stationnaient dans différents pâtés de maisons du centre-ville d'Ottawa et tenaient des réunions quotidiennes avec leurs groupes respectifs pour aborder divers problèmes et questions de sécurité.

Bien qu'il y ait eu une réduction significative du nombre de véhicules par rapport à la première fin de semaine, il y avait toujours des embouteillages importants au centre-ville et à certains ponts interprovinciaux. Le SPO s'est efforcé d'empêcher les camionneurs nouvellement arrivés de remplir les espaces laissés libres par ceux qui partaient, ce qui a provoqué des tensions avec les manifestants. Des camions sont restés devant les maisons des gens, le long des rues résidentielles.

Tout au long de la première semaine, le nombre total de véhicules au centre-ville est resté autour de 500. En milieu de semaine, il n'y avait plus qu'environ 50 à 100 personnes sur la rue Wellington et dans les rues autour de la Colline du Parlement. Cependant, les manifestants ont continué à créer des problèmes pour la police et les résidents. Le groupe des activités du COU de la Ville a signalé que les manifestants à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex devenaient plus agressifs. Il y a également eu des problèmes sur la rue Kent à l'angle des rues Queen et Albert, les camionneurs qui occupaient ces endroits ne laissant pas passer les véhicules de police. Ils permettaient toutefois l'accès à d'autres services d'urgence. Les manifestants ont continué à s'enraciner, notamment sur le chemin Coventry et le

long de la promenade Reine-Élizabeth entre le pont de l'avenue Laurier et le Centre national des Arts.

Au cours de cette semaine, il a été signalé que d'autres convois devaient arriver avant la fin de la semaine, dont un convoi composé de 60 à 70 véhicules agricoles. Le samedi 5 février, le nombre de manifestants a augmenté. Selon INTERSECT, on estime à 10 000 le nombre de personnes présentes au centre-ville. En outre, 13 autres convois sont arrivés à Ottawa, certains conducteurs refusant de se garer dans les zones de débordement désignées.

Cet afflux de manifestants a suscité de nouvelles préoccupations pour la police. Le SPO a rapporté que la nuit du 6 février, les manifestants avaient eu un comportement extrêmement perturbateur et illégal, qui présentait des risques pour la sécurité publique et une détresse inacceptable pour les résidents d'Ottawa. Des UMO ont dû gérer une grande foule à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex à minuit et demi. Les manifestants ont ouvert les clôtures qui avaient été érigées autour du périmètre du parc de la Confédération pour y accéder.

De plus, les manifestants du centre-ville avaient commencé à manquer de carburant pour leurs véhicules au début de la semaine du 31 janvier. Le SPO les empêchait d'amener des camions ou des réservoirs de carburant au centre-ville. Les manifestants se sont adaptés en achetant du carburant auprès de fournisseurs de carburant en vrac, en transformant le site du chemin Coventry en dépôt de carburant et en transférant le carburant par bidons au centre-ville.

4.2 Les hôtels et les centres de commandement

Alors que de nombreux manifestants ont dormi dans les cabines de leurs véhicules, d'autres sont restés dans des chambres d'hôtel qui avaient été fournies par des personnes qui soutenaient financièrement les manifestations. Joseph Bourgault, un homme d'affaires de la Saskatchewan, aurait dépensé 100 000 \$ CA pour des chambres à l'hôtel ARC. D'autres organisateurs du Convoi de la liberté ont pris des chambres aux hôtels Sheraton et Swiss. Les hôtels étaient utilisés par les organisateurs comme

«centres de commandement». Les groupes basés dans chacun des hôtels ont assumé la responsabilité de différents aspects des manifestations et, avec le temps, les hôtels ont commencé à représenter différentes factions au sein du leadership des manifestations.

M. Dichter était logé à l'hôtel Sheraton d'Ottawa. M. Garrah, M. Bulford et un groupe d'autres organisateurs associés à la campagne Adopt-A-Trucker ont établi leur quartier général à l'hôtel Swiss. Un certain nombre de bénévoles à l'hôtel Swiss étaient d'anciens militaires, membres des forces de l'ordre et premiers intervenants. Grâce à leur expérience, ils ont mis en place un modèle de système de commandement des interventions pour coordonner leurs activités. Les bénévoles à l'hôtel Swiss se sont concentrés sur les besoins immédiats des camionneurs d'Ottawa, notamment la distribution de nourriture, la disponibilité des toilettes portables, le déblayage des trottoirs et la collecte des déchets. Ils ont également géré la sécurité et travaillé avec la police. Chaque matin, les bénévoles se réunissaient à l'hôtel Swiss pour discuter des incidents qui s'étaient produits pendant la nuit et pour aborder les questions logistiques, les problèmes de sécurité et les événements spéciaux prévus.

Un deuxième centre de commandement a pris forme à l'hôtel ARC. Plusieurs groupes s'y sont installés, dont M^{me} Lich et M. Barber.

L'hôtel ARC a également accueilli les dirigeants du groupe anti-restriction Taking Back Our Freedoms (TBOF). M. Bauder et l'«équipe de direction» de Canada Unity se sont également installés à cet endroit. L'hôtel ARC accueillait une réunion quotidienne d'«Équipe Canada», à laquelle participaient des organisateurs du Convoi de la liberté, de Canada Unity et de TBOF.

4.3 Les conseillers professionnels du Convoi de la liberté

Au début de la première semaine, M^{me} Lich a conclu qu'elle avait besoin de conseils juridiques concernant sa collecte de fonds sur GoFundMe. Elle a été mise en contact avec le Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF), une organisation juridique basée en Alberta. Le 1^{er} février, le JCCF a contacté l'avocat Keith Wilson, c.r., basé

à Edmonton, et lui a demandé s'il était prêt à représenter certains des organisateurs du convoi. À ce moment-là, M^e Wilson travaillait déjà avec le JCCF sur un litige contestant les règles fédérales de vaccination des voyageurs aériens. M^e Wilson a accepté de diriger une équipe d'avocats, dont faisait partie Eva Chipiuk. L'équipe s'est rendue à Ottawa par avion le 2 février avec Chad Eros, un comptable qui a accepté d'aider M^{me} Lich à gérer la campagne sur GoFundMe. Trois organisateurs de TBOF étaient également à bord, ainsi que le mari de M^{me} Lich. Comme certaines de ces personnes ne pouvaient pas voyager sur des transporteurs commerciaux en raison des exigences en matière de vaccination, le groupe a affrété un avion privé.

Pendant le vol vers Ottawa, M. Eros a informé M^e Wilson de l'état de la campagne sur GoFundMe. À ce moment-là, le total des dons dépassait les dix millions de dollars. GoFundMe avait exprimé des inquiétudes au sujet de la campagne et hésitait à débloquer des fonds pour M^{me} Lich. C'est à peu près à cette époque que M. Eros a constitué la société à but non lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation (la société Freedom), qui devait recevoir et gérer les dons collectés sur GoFundMe. Le 2 février, GoFundMe a pris la décision de suspendre la campagne de collecte de fonds, un sujet que j'aborde au chapitre 13.

M^e Wilson a commencé à rédiger une réponse à GoFundMe pendant le vol vers Ottawa. À son arrivée, l'équipe juridique a rencontré M^{me} Lich, M. Barber, M. Eros et d'autres organisateurs du Convoi de la liberté à l'hôtel ARC pour discuter de cette réponse.

M^{me} Lich se sentait épuisée et subissait une pression croissante concernant les dons qu'elle avait reçus. Elle recevait des demandes de fonds de la part de manifestants individuels et d'organisations comme TBOF, certaines de ces demandes n'ayant rien à voir avec le paiement du carburant, de la nourriture et du logement des camionneurs. Par exemple, elle a reçu une demande de 150 000 \$ CA pour l'achat d'un système de son, ce qu'elle a jugé inapproprié.

M^{me} Lich était également préoccupée par le fait que TBOF tentait de prendre le contrôle du mouvement. Elle a témoigné que TBOF s'est présenté avec des sacs

de cadeaux promotionnels et l'a entraînée dans des réunions et des conférences téléphoniques sur le sociofinancement, ce qui la mettait mal à l'aise. De plus, elle a appris que TBOF avait loué une chambre adjacente à la sienne à l'hôtel ARC et que TBOF surveillait les allées et venues depuis sa suite d'hôtel. M^{me} Lich a expliqué qu'elle prenait rapidement conscience qu'elle devait faire attention à qui elle faisait confiance.

Lors de leur première rencontre, M^e Wilson a dit à M^{me} Lich qu'il était là parce qu'il avait des inquiétudes pour l'avenir et pour ses enfants. M^{me} Lich a senti que M^e Wilson était sincère et qu'il était là pour l'aider. Elle lui en a été immédiatement reconnaissante et lui a fait confiance.

4.4 La conférence de presse du 3 février

M^{me} Lich a dit à M^e Wilson que TBOF avait pris des dispositions pour qu'elle prenne la parole lors d'une conférence de presse le lendemain, ce qui l'a rendue anxieuse. Contrairement à la conférence de presse du 30 janvier, où les organisateurs avaient exclu des médias comme la *CBC* et le *Toronto Star*, des membres des médias grand public allaient être présents à cette conférence de presse. M^{me} Lich ne se sentait pas prête à assumer cette responsabilité et a demandé à M^e Wilson de l'aider. La conférence de presse a eu lieu, et M^e Wilson a pris les devants. Il a présenté M^{me} Lich comme [TRADUCTION] « l'étincelle qui a allumé ce feu et la leader de cette organisation¹² ». Ce fut une caractérisation que d'autres organisateurs des manifestations n'auraient pas approuvée, mais qui a permis de renforcer le statut de M^{me} Lich aux yeux du public en tant que figure centrale du Convoi de la liberté.

M^{me} Lich faisait confiance à M^e Wilson, d'autres non. La conférence de presse a renforcé les soupçons que certains avaient au sujet du rôle joué par M^e Wilson et le JCCF. M. Dichter a estimé que le message de M^e Wilson était trop négatif. M. Dichter avait travaillé à cultiver un message positif au cours des semaines précédentes et pensait que la conférence de presse avait sapé ce travail. Cela a conduit à une

¹² Vidéo de la conférence de presse, JCF00000155.

confrontation entre M. Dichter et M^e Wilson au sujet du message du Convoi de la liberté.

M. Eros était également sceptique à l'égard de M^e Wilson. Il a été choqué par la conférence de presse, car M^e Wilson savait que M^{me} Lich n'était pas à l'aise devant les grands médias. M. Eros était également préoccupé par le fait que M^e Wilson était en conflit d'intérêts. M^e Wilson agissait pour le compte de l'ancien premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Brian Peckford, dans sa contestation de l'obligation fédérale de vaccination des voyageurs aériens. M. Peckford était le président du conseil d'administration de TBOF et, comme M^{me} Lich, M. Eros était préoccupé par le rôle que TBOF essayait de jouer dans les manifestations. Selon M. Eros, M. Peckford et M^{me} Lich avaient des intérêts divergents. Avec le temps, M. Eros en est venu à croire que M^e Wilson, M^{me} Lich et d'autres personnes ayant des racines dans le mouvement souverainiste albertain avaient accaparé le message du Convoi de la liberté, ce qui menaçait de délégitimer la manifestation.

5. La réponse policière pendant la première semaine des manifestations

Au matin du lundi 31 janvier, le SPO considérait que les manifestations s'étaient transformées en occupation, et le maire a réalisé que le SPO ne disposait pas des ressources sans précédent nécessaires pour faire face au Convoi de la liberté. Un certain nombre de témoins ont convenu que les manifestations d'Ottawa représentaient un « changement de paradigme » ou un type entièrement nouveau d'événement lié à l'ordre public auquel les municipalités et les forces de l'ordre étaient confrontées.

Le SPO était, selon les mots du chef adjoint Bell, [TRADUCTION] « exceptionnellement mal préparé » pour ce qui s'est passé¹³. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a décrit le SPO comme étant [TRADUCTION] « à la dérive¹⁴ ». Malgré les efforts

¹³ Résumé d'entrevue de Steve Bell, WTS.00000029.FR, p. 11.

¹⁴ Témoignage de Patricia Ferguson, transcription, 20 octobre 2022, p. 109 et 158.

déployés pour augmenter le nombre d'agents disponibles, il était difficile pour le SPO de maintenir une réponse policière relativement au Convoi de la liberté tout en répondant à d'autres appels de service.

Bien que le SPO se soit rendu compte que les manifestations étaient devenues un problème de maintien de l'ordre plus grave que prévu, il n'a pas élaboré de plan opérationnel global pour mettre fin aux manifestations. Il s'est plutôt concentré sur le développement d'un sous-plan de maintien de l'ordre qui était déconnecté d'une stratégie de résolution plus large. Même les efforts pour développer ce sous-plan ont été retardés et ont échoué en raison d'un effondrement du commandement et du contrôle au SPO.

5.1 L'absence d'un plan pour répondre au « changement de paradigme »

Comme je l'ai indiqué précédemment, le plan opérationnel initial du SPO ne concernait que la fin de semaine des 29 et 30 janvier. Lorsque le SPO s'est rendu compte que les manifestations allaient se poursuivre, il n'avait aucun plan en place pour faire face à la situation. Les notes d'un brefing de commandement du SPO le matin du 31 janvier indiquent que la réponse de la police devait pivoter. La priorité déclarée de l'équipe de commandement était de travailler sur un nouveau plan et, entre-temps, de maintenir la position du SPO sur le terrain. Malgré cette priorité déclarée, le SPO n'a pas élaboré de plan opérationnel pour mettre fin aux manifestations du Convoi de la liberté au cours de la semaine du 31 janvier.

Le SPO a cherché à développer des options pour faire face à la situation et empêcher les manifestants de se répandre en dehors du centre-ville. Au cours d'une réunion d'INTERSECT du 31 janvier, le surintendant Mark Patterson du SPO, qui supervisait la Division du renseignement, a présenté quatre moyens potentiels d'aller de l'avant : (1) gérer le statu quo; (2) demander à l'ELP d'encourager les gens à partir; (3) remorquer les camions du centre-ville; (4) obtenir une injonction.

À ce stade, les options impliquant l'utilisation des ELP et d'une injonction n'étaient pas les voies d'action privilégiées par le SPO. L'inspecteur Lucas, le commandant opérationnel du SPO, voulait initialement utiliser les ELP pour comprimer les manifestants sur la rue Wellington. En cas de succès, cela aurait permis de rouvrir certaines rues et aurait pu générer une dynamique de négociation positive avec les manifestants. Cependant, après que la proposition eut remonté la chaîne de commandement, l'inspecteur Lucas s'est fait dire que le SPO ne céderait pas « un pouce » aux manifestants¹⁵.

L'inspecteur Lucas du SPO a témoigné qu'on lui avait dit que la directive venait du chef Sloly, tandis que le chef Sloly a témoigné qu'il n'avait donné aucune directive concernant les actions des ELP. Il n'est pas nécessaire pour moi de résoudre ce conflit. Il suffit de noter qu'aucun camion n'a été déplacé sur la rue Wellington le 31 janvier et qu'il s'agissait d'un premier signal indiquant que le SPO ne comprenait pas pleinement le rôle important que les ELP pouvaient jouer dans la gestion de la manifestation. Je reviens sur ce sujet plus loin dans ce chapitre.

Le SPO semble également avoir mis en attente l'option de l'injonction après que le chef Sloly du SPO s'est entretenu le 31 janvier avec la commissaire Brenda Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO. La commissaire Lucki a averti qu'une injonction pourrait déclencher des manifestations ailleurs au Canada, et les deux commissaires ont exprimé leur inquiétude quant au fait que le SPO ne disposait pas des ressources et des plans nécessaires pour faire appliquer une injonction. Le chef Sloly du SPO a déclaré que l'obtention d'une injonction n'était pas une priorité pour le moment. La possibilité d'une injonction avait précédemment été discutée avec les représentants de la Ville, et ce changement de position de la part du SPO n'a pas été clairement communiqué à la Ville.

Le SPO a poursuivi l'approche du « tout ou rien » qu'il avait adoptée dans les relations avec les manifestants lors de la première fin de semaine. Le procès-verbal de la réunion du 1^{er} février du SPO sur le maintien de l'ordre indique que le SPO n'offrirait

¹⁵ Témoignage de R. Lucas, transcription, 25 octobre 2022, p. 98 et 99.

[TRADUCTION] « aucune marge de négociation » et que les camions qui ne dégagent pas les routes et n'arrêtaient pas de klaxonner seraient remorqués¹⁶. Le chef Sloly du SPO a assisté à cette réunion, mais ne se souvient pas qui a fait ce commentaire ni pourquoi il n'y avait aucune marge de négociation. Cet accent mis sur les mesures coercitives plutôt que sur la négociation, dont je discute davantage plus loin dans ce chapitre, était une façon non productive de maintenir l'ordre lors des manifestations, étant donné les circonstances dans lesquelles la police se trouvait à ce moment-là.

En outre, le SPO n'a pas élaboré de nouveau plan opérationnel global entre le 31 janvier et le 4 février. Au lieu de cela, il n'avait qu'une série de petits plans visant à faire évacuer des sites particuliers ou à effectuer des contrôles. Le SPO a même eu du mal à élaborer ces plans-là, car ses planificateurs ont dû consacrer une partie de leur attention à des responsabilités opérationnelles. On ne savait pas non plus, avant le 3 février, lesquels de ces plans avaient été approuvés.

En l'absence d'un plan opérationnel, entre le 1^{er} et le 4 février, le chef Sloly du SPO a donné la priorité à l'élaboration d'un sous-plan de maintien de l'ordre qui porterait sur trois options : (1) l'option dure d'une évacuation massive; (2) l'option moyenne de dégager des zones particulières; (3) une option douce qui mettrait l'accent sur la négociation. Il voulait que le sous-plan soit en place et mis en œuvre avant l'arrivée de nouveaux manifestants la fin de semaine suivante. C'est en réponse à ces instructions que les commandants de maintien de l'ordre du chef Sloly lui ont dit que le sous-plan exigerait des niveaux de ressources sans précédent de la part des autres services de police.

Il n'était pas utile que le SPO se concentre sur un sous-plan de maintien de l'ordre au lieu d'élaborer un plan opérationnel pour mettre fin aux manifestations du Convoi de la liberté. Les sous-plans de maintien de l'ordre font partie d'un plan opérationnel plus vaste, et les commandants de maintien de l'ordre les élaborent généralement en collaboration avec les personnes responsables du plan opérationnel. Bien que le chef Sloly du SPO ait invité, à juste titre, des représentants du Système de commandement

¹⁶ Procès-verbal de la réunion, 1^{er} février 2022, OPS00005631.

des interventions (SCI) et de l'ELP à la réunion du 1^{er} février afin de les tenir informés de la planification pour le maintien de l'ordre, les commandants de maintien de l'ordre ont tout de même eu des difficultés en l'absence d'un plan opérationnel plus large. En outre, l'accent mis par le chef Sloly sur le sous-plan relatif au maintien de l'ordre a donné l'impression à certains au sein du SPO qu'il privilégiait les mesures coercitives par rapport à tout autre outil.

Le SPO n'a pas commencé à mettre à jour son plan opérationnel avant l'après-midi du 4 février et a terminé une première mise à jour en fin de soirée, une semaine après l'arrivée du convoi. De plus, le chef Sloly a témoigné que même après l'élaboration du plan du 5 février, le SPO n'avait toujours pas de plan qui aurait mis fin aux manifestations. Le plan du 5 février ne prévoyait pas la sortie du Convoi de la liberté d'Ottawa. Il tentait simplement de remédier aux perturbations de la circulation et aux troubles sociaux associés au Convoi de la liberté. Il s'agissait d'un plan visant à gérer le statu quo, et non à mettre fin aux perturbations.

5.2 L'effondrement du commandement et du contrôle au SPO

Une mauvaise communication concernant le transfert d'autorité, la confusion sur qui était en charge et les changements fréquents de commandement ont conduit à l'effondrement du commandement et du contrôle au SPO, ce qui a aggravé ses difficultés de planification. Cet effondrement a commencé parce qu'à partir du 1^{er} février, le SPO a transféré l'autorité sur les décisions opérationnelles primaires du commandant des interventions du SPO, l'inspecteur Lucas, au commandant des événements du SPO, le surintendant Christopher Rheume. Ce changement n'a été communiqué au chef Sloly du SPO que le 5 février. La confusion quant à savoir qui dirigeait la planification pour le maintien de l'ordre public et agissait en tant que commandant des événements a accéléré la rupture. Le surintendant Jamie Dunlop du SPO a tenté de superviser la planification pour le maintien de l'ordre avant le 4 février, mais le chef Sloly était confus quant à l'implication du surintendant Dunlop, car il avait compris qu'un autre agent en était responsable. Puis, le 4 février, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a remplacé le surintendant Rheume par le

surintendant Dunlop sur la recommandation du chef adjoint Bell du SPO. Le chef Sloly a témoigné que cela ne lui a été communiqué que le 5 février, décrivant le fait que ses chefs adjoints ne l'aient pas informé rapidement de cette nomination comme une [TRADUCTION] « atteinte énorme en sa confiance en eux¹⁷ ». Puisque le chef Sloly ne faisait pas confiance au surintendant Dunlop, le SPO a de nouveau changé de commandant des événements, nommant le surintendant Patterson comme commandant des événements le 6 février.

Cet effondrement a entravé la planification et les opérations du SPO. Le chef Sloly a témoigné qu'il avait besoin de savoir qui dirigeait les opérations du SPO, mais qu'il ne le savait pas, et que le SPO était donc à la dérive. Il a témoigné que la planification et les demandes de ressources étaient retardées. De plus, les agents subalternes avaient du mal à s'adapter aux changements de direction qui accompagnaient chaque changement de commandant des événements. Des échecs de communication inévitables se sont donc produits en raison des stratégies changeantes qui accompagnaient chaque nouvelle nomination.

5.3 Le rôle des équipes de liaison policière

Le rôle des équipes de liaison policière (ELP) a été mal compris par de nombreux membres du SPO. Comme je l'explique au chapitre 7, le Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements (cadre national) demande aux services de police d'utiliser une « approche mesurée » dans leur réponse aux manifestations et aux événements spéciaux¹⁸. Cela signifie que les services de police doivent intervenir dans une manifestation de manière proactive, établir la confiance et tenter de négocier des ententes mutuellement satisfaisantes qui réduisent l'empreinte des manifestants. Cet engagement doit se poursuivre même si des mesures de maintien de l'ordre s'imposent.

¹⁷ Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, pp. 107-109.

¹⁸ Association canadienne des chefs de police, *Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements*, COM00000666.

Dans le cas du Convoi de la liberté, l'utilisation de l'ELP pour réduire l'empreinte de la manifestation était particulièrement importante. Malheureusement, des malentendus sur le rôle des ELP ont rendu ce travail plus difficile. Certains considéraient la négociation comme une stratégie du « tout ou rien » où il fallait choisir entre négocier et utiliser la force pour mettre fin aux manifestations. Ce point de vue a eu pour conséquence de faire rater des occasions où les deux approches auraient pu fonctionner ensemble.

L'intervention des ELP a parfois été mal comprise comme un moyen pour que les mesures de maintien de l'ordre ultérieures paraissent plus légitimes, ou comme un autre moyen de recueillir des renseignements (ce qui est contraire à l'établissement de la confiance). Ces approches sous-estiment l'importance des relations avec les manifestants que les ELP sont en mesure de nourrir.

Des questions ont également été soulevées concernant l'autonomie des ELP. L'inspecteur Marcel Beaudin, un expert des ELP de la PPO qui a aidé le SPO pendant les manifestations, a expliqué qu'il fallait faire confiance aux ELP et leur laisser une marge de manœuvre pour conclure des ententes avec les manifestants, tout en faisant approuver leurs actions par le commandant opérationnel. À Ottawa, les ELP ont été microgérées. Par exemple, plutôt que de permettre aux ELP d'accepter que des toilettes portables soient installées sur les sites de manifestation du centre-ville, ces décisions devaient être approuvées par la direction du SPO. Ce niveau de supervision était problématique. Non seulement l'équipe de direction n'était pas toujours disponible pour répondre rapidement à ce type de demande, mais la nécessité d'obtenir une approbation sapait la capacité des ELP à négocier avec les manifestants pour cerner des solutions mutuellement satisfaisantes.

Il est difficile de comprendre exactement pourquoi les ELP ont été sous-utilisées, puisqu'elles ont prouvé leur valeur durant la première semaine des manifestations. Le délogement des manifestants qui s'étaient installés au parc de la Confédération en est un bon exemple. Dans les premiers jours de la manifestation, une cabane en bois a été construite dans le parc par les manifestants, qui ont également utilisé

l'endroit pour stocker du carburant. Ce carburant était considéré comme un danger pour la sécurité, et la cabane, qui avait commencé à attirer l'attention des médias traditionnels et sociaux, était un symbole de la nature de plus en plus ancrée des manifestations.

Le SPO a élaboré un plan qui comptait utiliser l'ELP pour faire face à la situation, plan qui a été approuvé le 4 février. Ce plan comportait trois phases. Tout d'abord, l'ELP devait essayer de convaincre les manifestants de partir. En cas d'échec, la Commission de la capitale nationale (CCN), qui gère le parc, enverrait une lettre demandant aux manifestants de partir. Si cela échouait aussi, les agents de l'UMO évacueraient le parc.

Le 4 février, certains manifestants ont indiqué qu'ils étaient autochtones. Le SPO a contacté un représentant de la communauté algonquine et lui a demandé de parler aux manifestants. Le commandant des interventions du SPO a cru comprendre que des aînés algonquins informeraient les manifestants que les aînés n'étaient pas d'accord avec leur présence dans le parc et qu'ils devaient partir. C'est ce qui s'est produit, mais la situation n'a pas été entièrement résolue. Les aînés ont dû être escortés hors de l'espace par des agents de l'ELP. L'ELP a continué à dialoguer avec les manifestants le jour suivant et, le 6 février, la CCN a affiché un avis demandant que toutes les activités illégales cessent immédiatement. Dans la soirée du 6 février, les manifestants avaient enlevé la cabane et la plupart d'entre eux étaient partis. Les quelques petits véhicules restés dans le parc ont été enlevés par une entreprise de remorquage sur demande du SPO.

Le chef Sloly du SPO a qualifié l'évacuation du parc de [TRADUCTION] « victoire totale, en grande partie grâce à l'ELP¹⁹ ». Cela a démontré que, même si le Convoi de la liberté était fracturé, certains leaders avaient de l'influence sur des sites particuliers, et que les ELP pouvaient travailler avec eux pour obtenir des résultats positifs.

¹⁹ Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 122.

Malgré ce succès initial, les ELP ont été sous-utilisées jusqu'à la mi-février. Le surintendant en chef Carson Pardy et l'inspecteur Beaudin de la PPO ont tous deux témoigné qu'à certains moments, les agents de l'ELP restaient inactifs, attendant des directives, plutôt que de travailler pour aider à faire face aux impacts des manifestations.

La méconnaissance du cadre national par les commandants du SPO a été à l'origine de bon nombre de ces problèmes, mais ceux-ci ont perduré même après les efforts des experts de la PPO et de l'ELP du SPO pour éduquer les dirigeants. Ces efforts n'ont pas toujours été bien accueillis ou mis en œuvre, et les ELP ont continué à être sous-utilisées, voire minées.

L'évacuation du parc de la Confédération, bien qu'il s'agisse d'une réussite globale, met également en lumière certains des problèmes de compétence présents dans la région de la capitale nationale. Tout d'abord, le SPO avait initialement suggéré que la CCN envoie un inspecteur d'incendie externe en réponse à l'entreposage de carburant, ce qui a été perçu par la CCN comme un renvoi de responsabilité par le SPO. Deuxièmement, avant de prendre les mesures coercitives prévues, le SPO a estimé nécessaire de demander une lettre l'autorisant à agir en tant qu'agent de la CCN, même si le SPO avait compétence dans le parc de la Confédération pour appliquer le *Code criminel* et le *Règlement sur les propriétés de la Commission de la Capitale nationale et la circulation sur ces dernières*. Cette situation reflète le manque de clarté quant aux compétences des divers organismes à Ottawa.

5.4 « Il n'y a peut-être pas de solution policière »

Le 2 février, le chef Sloly du SPO a déclaré, lors d'une réunion d'information à l'intention des membres du conseil municipal d'Ottawa et des membres de la CSPO, qu' [TRADUCTION] « il n'y a peut-être pas de solution policière » au Convoi de la liberté. Alors que le chef Sloly tentait de faire comprendre la complexité de la situation et qu'une intervention politique pourrait être nécessaire pour mettre fin aux manifestations, sa

déclaration a eu des conséquences inattendues et a probablement semé la confusion dans les milieux policiers et politiques.

Le chef Sloly a témoigné qu'il avait fait cette déclaration parce qu'aucun service de police ne pouvait faire face à la taille et à l'ampleur des événements. À ce moment-là, les manifestations à Ottawa avaient commencé à inspirer des manifestations dans d'autres endroits, comme à Coutts, en Alberta, dont je parle au chapitre 11. Les manifestants ne se contentaient pas de soulever des préoccupations à l'égard d'un seul palier de gouvernement; ils exprimaient des sentiments antigouvernementaux à l'égard du gouvernement fédéral ainsi que des gouvernements provinciaux et municipaux. La réponse à ces manifestations nécessiterait une intervention politique. Par son commentaire, le chef Sloly n'abandonnait pas la ville ou ses habitants et ne tentait pas de diminuer le rôle important du SPO dans la solution finale. Comme l'a observé la présidente Deans de la CSPO, il appelait à l'aide.

Le 2 février, le même jour que sa déclaration à la CSPO, le chef Sloly du SPO a informé le maire d'Ottawa, M. Watson, qu'il fallait envisager une option politique pour mettre fin aux manifestations. Il a ajouté qu'il n'était pas de sa responsabilité juridique de mettre fin à la manifestation, mais plutôt de fournir un service de police adéquat et efficace à la ville. Le chef Sloly a expliqué que le contexte de cet appel était sa prise de conscience que le SPO aurait besoin de toutes les UMO de l'Ontario et d'ailleurs au Canada pour mettre fin à l'occupation du Convoi de la liberté à Ottawa. Le lendemain, le chef Sloly a envoyé un courriel à la présidente Deans de la CSPO pour lui demander [TRADUCTION] « d'utiliser [son] influence pour obtenir des ressources/ soutiens supplémentaires », ce qui, selon lui, correspondait à sa déclaration qu'il n'y aurait peut-être pas de solution policière à la manifestation²⁰. Il n'était pas non plus le seul dirigeant de la police à penser qu'une intervention politique pourrait être nécessaire. La commissaire Lucki de la GRC a aussi perçu que l'implication d'élus pourrait être nécessaire et en a informé des sous-ministres fédéraux le 3 février.

²⁰ Courriel de P. Sloly, 3 février 2022, OPB00000424.

Cependant, comme l'a reconnu le chef Sloly, sa déclaration a été largement mal comprise et mal interprétée. De nombreux membres du public ont trouvé la déclaration alarmante et se sont demandé comment la situation pouvait être résolue sans l'intervention de la police. Le chef Sloly a reconnu qu'il aurait dû être plus clair et mieux expliquer que le SPO poursuivait ses efforts.

La déclaration n'a pas non plus aidé les relations du SPO avec les politiciens et ses agences partenaires. Le maire d'Ottawa, M. Watson, a déclaré qu'il était frustré par la déclaration et a fait part de sa frustration au premier ministre Justin Trudeau le 8 février. De même, la commissaire Lucki de la GRC a dit au chef Sloly le 3 février qu'il y avait une solution policière à la manifestation et que c'était son rôle en tant que chef de police de la trouver. La déclaration du chef Sloly a pu donner l'impression qu'il cherchait à se soustraire à ses responsabilités. Bien que la déclaration du chef Sloly ait été mal formulée, elle a été faite de bonne foi et reflétait sa compréhension sincère de la situation.

5.5 Les demandes d'aide à d'autres services de police

Les membres du SPO ont commencé à demander de l'aide à des organismes externes le 31 janvier en discutant avec leurs contacts. Ce jour-là, le chef Sloly du SPO a dit au commissaire Carrique de la PPO et à la commissaire Lucki de la GRC que le SPO pensait que les manifestations pourraient durer un mois et a souligné que le SPO avait besoin de ressources supplémentaires. Le commissaire Carrique a convenu avec le chef Sloly que le Convoi de la liberté était devenu une occupation et s'est engagé à faciliter toutes les demandes de ressources du SPO et à intégrer la PPO dans la structure de commandement du SPO.

Le SPO a fait des demandes écrites à la PPO et à la GRC le 2 février. La PPO a fourni 50 à 60 agents de première ligne, ainsi que des UMO et des ELP, comme demandé. La GRC, cependant, a refusé une partie de la demande du SPO. La commissaire Lucki a dit au chef Sloly du SPO que les trois UMO qu'il avait demandées n'étaient pas disponibles et s'est engagée à répondre à la demande du SPO pour 50 agents de

première ligne. Elle était préoccupée par le fait que le SPO n'avait pas de plan pour utiliser les UMO de la GRC, bien qu'elle n'ait pas dit au chef Sloly que c'était en partie pourquoi elle refusait sa demande. La commissaire Lucki pensait également que le SPO devait d'abord demander l'aide de la PPO avant de se tourner vers la GRC, mais elle n'a pas non plus fait part de ce point de vue au chef Sloly.

Des demandes de ressources policières ont également été faites au niveau politique. Le chef Sloly du SPO a encouragé les conseillers municipaux d'Ottawa à user de leur influence pour obtenir des ressources. Le 31 janvier, le maire Watson a parlé au premier ministre Trudeau et lui a dit que le chef Sloly avait demandé à la commissaire Lucki des agents de la GRC. Le premier ministre a dit qu'il était généralement favorable à cette demande, sans toutefois prendre d'engagement précis. Le maire s'est entretenu avec le ministre fédéral de la Sécurité publique Marco Mendicino le 3 février, pour discuter de la nécessité de l'aide de la GRC. Cependant, le ministre Mendicino et le ministre de la Protection civile, Bill Blair, pensaient, comme la commissaire Lucki de la GRC, que le SPO devait d'abord demander l'aide de la PPO avant de demander l'aide de la GRC. Ils n'ont pas fait part de cette croyance au chef Sloly ou au SPO, et le chef Sloly n'était pas au courant d'une quelconque exigence ou pratique consistant à demander l'aide de la PPO avant celle de la GRC.

Le maire Watson et le chef Sloly se sont également entretenus avec des politiciens provinciaux. Le 2 février, le chef Sloly a informé la solliciteure générale de l'Ontario Sylvia Jones que les manifestations d'Ottawa auraient un impact sur la sécurité publique ailleurs en Ontario. Le chef Sloly a offert de lui fournir une séance d'information plus approfondie, ainsi qu'au premier ministre Doug Ford et à d'autres ministres provinciaux, mais la solliciteure générale Jones n'a pas accepté cette offre. À peu près à la même époque, le maire Watson s'est entretenu avec la députée de la circonscription de Nepean-Carleton et ministre du Cabinet Lisa MacLeod pour lui demander son aide afin de trouver des agents de la PPO. Elle a accepté de relayer la demande à la solliciteure générale.

5.6 Les difficultés d'intégration des ressources de la PPO

Le 2 février, la PPO a constaté que le manque de commandement, de contrôle et de communication interne du SPO faisait échouer les tentatives d'assistance de la PPO. Le SPO demandait un nombre exact de ressources sans préciser comment ces ressources seraient utilisées et employait une terminologie du système de commandement des interventions (SCI) différente de celle de la PPO, ce qui a aggravé les difficultés de la PPO.

La PPO a tenté de s'adapter en établissant une nouvelle structure de commandement. Elle a mis en place un centre de commandement des interventions d'urgence à l'hôtel Wyndham de Kanata (Ontario). Il s'agissait d'un emplacement différent de celui des centres de commandement du SPO, ce qui reflétait leur manque d'intégration au début de la situation. Dans la nouvelle structure de la PPO, le commandant de l'UMO de la PPO, l'inspecteur Dave Springer, et le représentant de la PPO au CCRCN, l'inspectrice Ferguson, rendaient tous deux compte au commandant stratégique de la PPO, le surintendant Abrams. Le surintendant Abrams, quant à lui, était chargé d'assurer la liaison avec le SPO concernant les demandes de ressources et l'utilisation des ressources de la PPO, d'informer le commandement supérieur de la PPO et de gérer les demandes provenant de celui-ci. Cette structure a permis de formaliser la position de la PPO concernant l'apport d'appui et de ressources au SPO.

Le surintendant Abrams de la PPO a témoigné que la réponse du SPO au Convoi de la liberté restait dysfonctionnelle et dangereuse. Trois problèmes l'ont rendu réticent à fournir des ressources supplémentaires. Premièrement, il a été informé que les opérations des ELP du SPO et de la PPO étaient retardées et que les ELP étaient frustrées parce que leur manque d'autonomie les obligeait à obtenir l'approbation du chef Sloly, approbation qu'il refusait souvent d'accorder. Deuxièmement, les deux planificateurs de la PPO qui assistaient les planificateurs du maintien de l'ordre du SPO recevaient des directives contradictoires en raison de la confusion au sein du SPO quant à savoir qui avait l'autorité de diriger la planification. Troisièmement, l'utilisation par le SPO de plusieurs centres de commandement a entraîné des problèmes de

communication et opérationnels, y compris, comme nous l'avons vu précédemment, l'inefficacité du déploiement des ressources de la PPO.

Le surintendant Abrams de la PPO a discuté de ces préoccupations avec le chef adjoint Bell du SPO et en a fait part au commissaire Carrique de la PPO. Il espérait que le chef adjoint Bell allait aborder ces questions au sein du SPO et que le commissaire Carrique allait les soulever auprès du chef Sloly.

5.7 L'implication du chef Sloly dans la planification et les opérations

Le chef Sloly du SPO a tenté de réagir à la confusion de la structure de commandement et de contrôle du SPO en s'impliquant davantage dans la prise de décision et la planification. De nombreux témoins ont déclaré que ses actions étaient contre-productives, car elles érodaient l'autorité du commandant opérationnel et créaient davantage de confusion quant à la personne responsable. En outre, malgré les mesures prises par le chef Sloly, le SPO ne disposait toujours pas d'un plan opérationnel pour mettre fin à la manifestation ni des ressources nécessaires pour obtenir des résultats.

Le 3 février, le chef Sloly du SPO a dit à ses chefs adjoints qu'il voulait examiner et approuver le sous-plan de maintien de l'ordre. Il considérait cette approbation comme une responsabilité de niveau exécutif, car elle nécessitait une demande de ressources sans précédent, et il était préoccupé par le retard qu'avait pris son élaboration. Cependant, ses commentaires ont amené ses chefs adjoints à croire qu'il voulait approuver tous les plans. Comme le sous-plan de maintien de l'ordre contenait des éléments tactiques et opérationnels, ses chefs adjoints ont également compris qu'il avait l'intention d'approuver les actions tactiques et opérationnelles. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO avait l'impression que le chef Sloly contournait le commandant opérationnel et donnait des instructions directement aux planificateurs subalternes. Cela était contraire au modèle du SCI, dans lequel le

commandant opérationnel, et non le chef, approuve les plans et donne des instructions opérationnelles et tactiques aux agents subalternes.

Dans la matinée du 4 février, le chef Sloly du SPO a annoncé publiquement une nouvelle stratégie [TRADUCTION] « d'intensification, d'application et de confinement » comportant deux volets principaux : (1) le déploiement de 150 agents supplémentaires pour assurer l'application de la loi dans le centre-ville d'Ottawa; (2) le confinement de la manifestation dans les sites de manifestation du centre-ville par une combinaison de barrières et de fermetures de bretelles d'accès et de ponts. Il a déclaré que cette stratégie était fondée sur les leçons tirées des premiers jours de la manifestation et sur les nouveaux renseignements recueillis au cours des dernières 24 heures. Cette stratégie était basée sur un sous-plan d'application de la loi dans les quartiers que l'équipe de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO avait élaboré comme solution de rechange temporaire au sous-plan de maintien de l'ordre, qui était en cours d'élaboration. Le SPO a donné la priorité aux mesures d'application de la loi en partie pour répondre aux préoccupations du public concernant l'absence de mesures coercitives et a commencé à faire connaître ses efforts.

Cependant, le plan opérationnel initial ne prévoyait pas les actions que le chef Sloly avait annoncées. Le SPO n'a identifié la nécessité de mettre à jour son plan opérationnel que dans l'après-midi, après l'annonce du chef Sloly. De nombreux agents du SPO chargés de mettre en œuvre le plan du chef Sloly n'en ont eu connaissance qu'au cours de la conférence de presse du chef Sloly. De plus, le SPO n'était pas en mesure de donner suite à cette annonce, car il n'avait pas consulté les organismes partenaires et ne disposait pas du personnel nécessaire. La collaboration de la PPO était requise pour la fermeture des bretelles d'autoroute en raison de sa compétence sur les autoroutes, mais elle n'avait pas été consultée à l'avance. Quoi qu'il en soit, la PPO ne disposait pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre ces fermetures. Le chef Sloly a déclaré que la stratégie était basée sur de nouveaux renseignements, mais ni le surintendant Abrams de la PPO ni le chef adjoint Bell du SPO n'étaient au courant de tels renseignements. Alors que le chef Sloly avait été informé avant l'annonce que le SPO disposait d'un nombre suffisant

d'agents pour mettre en œuvre l'intensification, il est apparu clairement plus tard dans la journée que ce n'était pas le cas. Cette annonce a finalement contribué à la perte de confiance du public dans le SPO, car celui-ci n'a pas été en mesure de mettre en œuvre ce plan.

Le chef Sloly a témoigné que le risque que le SPO soit incapable de tenir ses promesses l'a incité à intervenir dans les opérations pour s'assurer que l'intention stratégique était claire. Après avoir reçu un rapport de situation le 5 février décrivant une escalade de la violence et avoir appris que la PPO était à court d'effectifs, il a craint que le SPO ne dispose pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les actions qu'il avait publiquement annoncées le 4 février. Par courriel et lors d'une réunion avec son équipe de commandement le 5 février, le chef Sloly a établi trois priorités générales : (1) déployer des agents supplémentaires pour mener les mesures coercitives annoncées le 4 février; (2) fermer les routes, les ponts et les bretelles d'accès aux autoroutes; (3) bloquer [TRADUCTION] « les fonds, le carburant et la fête ». Il a également établi des priorités quant aux lieux d'intervention, en se concentrant initialement sur le parc de la Confédération. À l'époque, il avait compris que les négociations s'étaient [TRADUCTION] « mal terminées » et que la seule option du SPO était « d'isoler, de contenir et de faire évacuer le campement²¹ ». Il a dit à son équipe qu'il ne changeait pas le plan opérationnel, mais qu'elle devait [TRADUCTION] « mettre en œuvre le plan dans les 72 heures suivantes²² ».

Alors que le chef Sloly du SPO a témoigné qu'il ne cherchait qu'à clarifier l'intention stratégique en réaffirmant les priorités qui figuraient déjà dans le plan opérationnel, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a compris que le chef Sloly établissait de nouvelles priorités qui constitueraient la base d'un nouveau plan. Outre les mesures coercitives, les priorités du chef Sloly n'ont pas été prises en compte dans le plan opérationnel du 5 février et n'ont été que partiellement intégrées dans le plan opérationnel du 9 février, dont je parle plus loin dans ce chapitre.

²¹ Courriel de P. Sloly, 5 février 2022, OPS00007355.

²² Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 89.

À la suite de sa conférence de presse du 4 février, le chef Sloly du SPO a donné l'ordre, le 5 février, de fermer tous les ponts interprovinciaux, ainsi que les bretelles d'autoroute donnant un accès direct au centre-ville.

De nombreux témoins ont estimé que les interventions du chef Sloly ont contribué à l'effondrement de la structure de commandement des interventions auquel il tentait de remédier. Le surintendant intérimaire du SPO Robert Bernier et le surintendant Abrams de la PPO ont estimé que le chef Sloly agissait en tant que commandant opérationnel de facto et que, ce faisant, il créait de la confusion puisque le commandant opérationnel réel continuait à avoir l'autorité de diriger les opérations sur papier et, dans une certaine mesure, en pratique. Le surintendant intérimaire Bernier et le chef adjoint Bell du SPO ont témoigné que les différentes personnes qui donnaient des directives créaient encore plus de confusion au sujet du commandement et du contrôle. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a témoigné qu'en sautant des niveaux du modèle du SCI pour émettre des directives, le chef Sloly du SPO a donné l'impression que son approbation était nécessaire pour prendre des décisions opérationnelles et élaborer des plans d'action. Le surintendant Abrams de la PPO a indiqué à la Commission que la nécessité d'obtenir l'approbation du chef Sloly a retardé les actions opérationnelles et tactiques. De plus, le surintendant intérimaire Bernier a déclaré que l'implication du chef Sloly dans les opérations lui compliquait la tâche lorsqu'il était question de donner une orientation stratégique et d'assurer la liaison avec la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO), la Ville et les partenaires policiers.

En outre, le SPO n'a eu qu'un succès limité pour empêcher l'arrivée de carburant au centre-ville, car les manifestants ont adapté leurs propres tactiques. Les manifestants ont formé des groupes de plusieurs personnes pour déplacer des bidons, ils ont transporté des conteneurs vides ou remplis d'eau comme leurres, et ont utilisé des contenants plus discrets comme des gourdes. Dans certains cas, ils ont également utilisé des enfants pour transporter des bidons ou ont fait des mouvements de foule autour des policiers qui tentaient de saisir les bidons. Le SPO ne disposait pas des

ressources nécessaires pour mener des opérations de contrôle efficaces et sûres, et ces efforts n'ont donc pas amélioré la confiance du public.

De plus, les actions du chef Sloly du SPO ont alarmé la PPO, qui a refusé de soutenir les actions envisagées. Le surintendant Abrams de la PPO était préoccupé par le courriel du 5 février parce qu'il avait l'impression qu'il n'y avait pas de plan; le SPO envisageait des interventions nocturnes risquées aux intersections et n'utilisait pas efficacement les ELP pour dialoguer avec les organisateurs des manifestations. La représentante de la PPO au Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), l'inspectrice Ferguson, a dit au surintendant Abrams de la PPO que les agents du SPO travaillant au CCRCN avaient décrit le chef Sloly comme étant [TRADUCTION] « déchaîné ». Le surintendant Abrams a indiqué à l'inspectrice Ferguson qu'aucun agent de la PPO ne participerait à la mise en œuvre des idées proposées dans le courriel du 5 février à moins qu'il n'y ait un plan opérationnel.

Dans l'après-midi du 5 février, le surintendant Abrams de la PPO a fait part de ses préoccupations concernant l'absence de plan et la sous-utilisation des ELP au commissaire Carrique de la PPO, afin qu'il puisse les aborder avec le chef Sloly du SPO. Le commissaire Carrique l'a fait, et le chef Sloly a entrepris d'examiner ces préoccupations. Cependant, le chef Sloly a attribué les préoccupations du commissaire Carrique à l'alternance des commandants des événements plutôt qu'à sa propre intervention dans le commandement opérationnel et la planification.

5.8 Le raid du chemin Coventry

La fin de la première semaine complète de manifestations – le dimanche 6 février – était particulièrement difficile, tant pour les relations entre la police et les manifestants que pour le moral interne de la police. Les efforts déployés par l'ELP du SPO pour travailler avec les manifestants sur le site du chemin Coventry ont été anéantis par une action coercitive menée par l'UMO du SPO. Il en est résulté un sentiment de trahison tant de la part des manifestants que des ELP.

Au 6 février, le site du chemin Coventry s'était transformé en une plateforme logistique pour le Convoi de la liberté. Les manifestants avaient commencé à y stocker des milliers de litres de carburant, dans le cadre du système qui permettait aux camions du centre-ville de rester alimentés en carburant et de tourner au ralenti. Non seulement cela facilitait l'enracinement des manifestants, mais cela représentait également un sérieux risque pour la sécurité. Les ELP ont donc commencé à négocier avec les leaders des manifestants du chemin Coventry pour faire retirer le stock de carburant. Les négociations se sont bien déroulées, et un leader des manifestants a accepté de faire ce qu'il pouvait pour déplacer le carburant hors du site. Cependant, environ deux heures après le début des négociations, le sergent d'état-major Ferguson, chef de l'ELP du SPO, a appris qu'une opération de maintien de l'ordre allait avoir lieu au chemin Coventry ce jour-là. En apprenant la nouvelle, il a contacté le surintendant Patterson du SPO, qui avait assumé le rôle de commandant des événements ce matin-là, et lui a expliqué les progrès réalisés par l'ELP. Le surintendant Patterson a indiqué qu'il avait l'intention de procéder à des mesures coercitives. Le sergent d'état-major Ferguson du SPO a par la suite informé le chef adjoint Bell du SPO que les mesures coercitives compromettraient les négociations de l'ELP, mais le chef adjoint Bell a approuvé la décision du surintendant Patterson. Il estimait que les négociations auraient pour effet de déplacer le carburant du chemin Coventry vers les sites de manifestation du centre-ville, ce qui n'était pas conforme à l'orientation stratégique du SPO, à savoir le blocage du carburant.

L'opération d'application de la loi a eu lieu plus tard dans la journée. L'UMO a arrêté les manifestants alors qu'ils retiraient du carburant selon leurs négociations avec l'ELP. Les manifestants, surpris par l'intervention policière, ont encerclé en masse et filmé les agents participant à l'opération.

Le raid du SPO sur le site du chemin Coventry a durci les attitudes des deux côtés et a sapé la bonne volonté qui s'était établie entre le Convoi de la liberté et les ELP. Les manifestants ont perçu le raid comme un abus de confiance. Ils ne pouvaient plus compter sur le fait que les ententes qu'ils avaient conclues avec le SPO seraient respectées. De leur côté, les ELP du SPO et de la PPO étaient démoralisées. Le

surintendant Abrams de la PPO pensait que l'équipe du SPO avait suggéré que l'ELP de la PPO devrait partir, tandis que le sergent d'état-major Ferguson du SPO comprenait que l'équipe de la PPO était prête à partir de sa propre initiative. Les membres de toutes les ELP ont estimé qu'il était inutile de faire d'autres tentatives puisque la confiance entre eux et les manifestants était rompue.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson et l'inspecteur Lucas ont tous deux décrit l'action du chemin Coventry comme une situation où le SPO a donné la priorité à une victoire rapide grâce à des mesures coercitives sans plan global intégrant le rôle de l'ELP dans les décisions opérationnelles. Une partie du problème était que l'ELP n'avait pas été tenue informée des objectifs stratégiques du SPO. Les négociations menées par l'ELP pour retirer le carburant du chemin Coventry auraient conduit les manifestants à amener le carburant au centre-ville, ce qui était incompatible avec l'ordre d'interrompre l'approvisionnement en carburant. L'ELP n'a pas non plus été informée des directives opérationnelles. Grâce à des discussions avec les manifestants, l'ELP a appris que l'équipe de communication du SPO avait publié un gazouillis annonçant la saisie de carburant, même s'il avait été convenu que les communiqués de presse seraient soumis à l'ELP avant d'être publiés. Le chef adjoint Bell du SPO a reconnu que l'ELP devait être alignée et intégrée aux opérations du SPO et que la communication entre les unités devait être améliorée.

6. Les habitants de la ville commencent à se défendre

Frustrés par ce qu'ils percevaient comme l'absence de réponse significative de la part du SPO, les habitants d'Ottawa ont commencé à prendre leurs propres mesures contre les manifestants. Ces contre-manifestations préoccupaient les services de police, car elles pouvaient drainer les ressources policières, créer de la violence et mettre en danger à la fois les manifestants et la police. Pour ces raisons, le SPO et la présidente de la CSPO, M^{me} Deans, ont expressément demandé aux conseillers municipaux de ne pas organiser ou encourager des contre-manifestations. Cela a

amené certains conseillers à travailler avec les résidents pour atténuer les risques associés à ces activités.

Le 4 février, Catherine McKenney, membre du conseil municipal, et une trentaine de résidents ont organisé une « marche pour la sécurité » dans le but de reprendre les rues pour les résidents. Ils sont restés dans les quartiers résidentiels et ne se sont pas rendus sur les sites de manifestation du centre-ville. Catherine McKenney a organisé une deuxième marche quelques jours plus tard, mais elle a été annulée parce qu'on percevait un risque accru de confrontation avec les manifestants. Le 5 février, environ 750 personnes ont participé à une contre-manifestation devant l'hôtel de ville d'Ottawa.

Ces manifestations ont eu une importance symbolique pour les résidents, mais elles n'ont pas eu d'impact pratique substantiel. Les résidents de la ville ont obtenu des succès plus concrets devant les tribunaux.

Comme mentionné précédemment dans ce chapitre, la résidente d'Ottawa Zexi Li habite dans la zone touchée du centre-ville. Après la première fin de semaine, elle a organisé une réunion entre les résidents de son immeuble et les agents de liaison communautaire du SPO. L'objectif de la réunion était de communiquer le sentiment d'abandon des résidents. Selon M^{me} Li, les résidents voulaient se défendre parce qu'ils avaient l'impression que personne d'autre ne le faisait.

La réunion n'a pas permis de résoudre les préoccupations de M^{me} Li ou celles de ses voisins. Désireuse de prendre d'autres mesures, M^{me} Li est devenue la plaignante principale d'un recours collectif contre les manifestants, qu'elle a intenté le 4 février 2022. Cette action, qui n'en était qu'à ses débuts lors de cette enquête, vise à obtenir des millions de dollars de compensation pour les résidents du centre-ville d'Ottawa. Dans le cadre de cette action, M^{me} Li a demandé une injonction pour empêcher les manifestants d'utiliser des klaxons à air comprimé ou des klaxons de train. Le 7 février, le tribunal a accordé une injonction provisoire interdisant l'utilisation des klaxons dans la ville. L'injonction a d'abord porté ses fruits, mais les klaxons ont

fini par reprendre. Par exemple, le 12 février, à 21 h 45, le niveau sonore des klaxons près des rues Albert et O'Connor a été mesuré à 101 décibels.

7. La réponse de la municipalité

7.1 La recherche d'options

Une fois la première fin de semaine de manifestation terminée, il était évident que les autorités locales n'avaient pas les moyens de mettre fin aux démonstrations publiques. Les fonctionnaires et les conseillers municipaux d'Ottawa ont commencé à chercher de nouvelles options, notamment en demandant à GoFundMe de cesser d'héberger la collecte de fonds des manifestants, et en s'adressant directement aux gouvernements fédéral et provincial pour renforcer la demande de ressources du SPO.

Une autre option brièvement envisagée par la Ville, mais à laquelle elle n'a pas donné suite, était de fermer la rue Wellington. La Ville avait le pouvoir de fermer des rues, mais ne le faisait généralement pas indépendamment du SPO. Le 2 février, le conseiller juridique de la Ville s'est entretenu avec l'avocate générale du SPO au sujet de fermetures routières et on lui a répondu que le SPO n'en était [TRADUCTION] « pas encore rendu là ». La Ville a compris de ces conversations qu'interdire l'accès aux rues du centre-ville de cette manière était impossible en pratique, et n'a donc pas poursuivi l'idée.

7.2 La déclaration d'urgence municipale

La réponse principale de la Ville à la première semaine complète de manifestations a été de déclarer une urgence municipale. La décision de déclarer une urgence incombe au maire. Sur le plan procédural, le directeur municipal recommande de faire ou non une telle déclaration. Le directeur municipal, à son tour, reçoit des recommandations du directeur des Services de protection et d'urgence d'Ottawa.

Le matin du 31 janvier, le chef Sloly du SPO a fait rapport sur les manifestations au directeur municipal Steve Kanellakos, au directeur des Services de protection et d'urgence, M. Ayotte, et à plusieurs conseillers municipaux. Les conseillers ont exprimé leur frustration, et le conseiller Matthew Luloff a demandé si la Ville déclarerait une situation d'urgence. M. Kanellakos a répondu qu'il envisagerait de faire une recommandation. En fin de compte, il ne l'a pas fait à ce moment-là parce que, selon lui, tout ce qu'une déclaration aurait accompli serait de signaler aux autres niveaux de gouvernement que la Ville avait besoin d'aide.

La Ville a effectivement déclaré une urgence le dimanche 6 février, à la fin de la deuxième fin de semaine des manifestations. M. Kanellakos a témoigné que la déclaration a été faite à ce moment-là parce qu'il était devenu évident que les manifestants resteraient et que la police signalait qu'elle n'avait pas assez de ressources. Selon M. Kanellakos, la Ville a estimé que la déclaration informerait la communauté de la gravité de la situation et signalerait à la province de l'Ontario qu'elle devrait intervenir.

Le maire d'Ottawa, M. Watson, a reconnu que la déclaration avait pour but de reconforter le public, de communiquer que la Ville considérait la situation comme une urgence et de signaler aux autres paliers de gouvernement qu'Ottawa avait besoin d'aide. Toutefois, il a pris ses distances par rapport à l'idée que la déclaration visait à faire pression sur la province de l'Ontario. Le maire Watson a témoigné que son chef de cabinet, Serge Arpin, et M. Kanellakos pensaient qu'une déclaration pourrait [TRADUCTION] « pousser la province à faire sa propre déclaration et faire davantage pression sur la province pour qu'elle vienne à la table des négociations », mais que personnellement, il n'avait pas la même impression²³. Le maire a toutefois convenu que la province n'était pas suffisamment engagée à ce moment-là.

M. Arpin a témoigné qu'il n'était pas d'accord que l'intention expresse de la déclaration était de faire pression sur la province de l'Ontario. Selon lui, il s'agissait plutôt de

²³ Témoignage du maire Jim Watson, transcription, 18 octobre 2022, p. 23.

donner l'impression de faire quelque chose à un moment où les résidents trouvaient que la Ville les laissait tomber.

À mon avis, il ne semble pas y avoir eu de point de basculement significatif pour déclarer une situation d'urgence le 6 février plutôt qu'à une date antérieure. La Ville d'Ottawa savait dès le 31 janvier que le SPO était débordé et qu'elle avait besoin du soutien des autres paliers de gouvernement. La déclaration de situation d'urgence était l'un des rares outils à la disposition de la Ville qu'elle pouvait exercer indépendamment du SPO. Si l'intention de la déclaration était de faire pression sur la province de l'Ontario pour qu'elle agisse, elle aurait pu être déclarée plus tôt. En effet, même si la déclaration était symbolique et ne servait qu'à faire savoir aux résidents que la Ville prenait cette affaire au sérieux, il n'est pas clair pourquoi la Ville n'a pas envoyé ce signal beaucoup plus tôt.

Il est impossible de déterminer si une déclaration de situation d'urgence faite antérieurement aurait changé le cours des événements. Néanmoins, face à une situation sans précédent telle que les manifestations perturbatrices du Convoi de la liberté à Ottawa, les habitants étaient en droit de s'attendre à ce que leur gouvernement municipal actionne tous les leviers à sa disposition, et ce dans les meilleurs délais.

7.3 Le conseil municipal d'Ottawa se réunit pour discuter de mesures supplémentaires

Une réunion spéciale a été organisée par le conseil municipal d'Ottawa le lundi 7 février. Il s'agissait de la première réunion depuis l'arrivée du convoi et de la première occasion pour le conseil de prendre des mesures officielles pour réagir. Le conseil a agi en adoptant un certain nombre de motions relatives au convoi.

Le conseil a adopté des motions demandant au maire de faire appel aux gouvernements provincial et fédéral afin qu'ils fournissent les soutiens financiers et logistiques nécessaires pour mettre fin pacifiquement aux manifestations, et pour demander du soutien financier pour les entreprises d'Ottawa, leurs employés et les organisations de soutien communautaire. Le maire Watson a tenu compte de ces motions lorsqu'il

a ensuite écrit au premier ministre de l'Ontario, Doug Ford, et au premier ministre Justin Trudeau.

Une autre motion chargeait le personnel de demander une augmentation du montant de l'amende applicable à plusieurs infractions aux règlements municipaux. Le conseil a adopté une autre motion pour modifier le règlement municipal sur la marche au ralenti afin qu'il s'applique même lorsque la température est inférieure à cinq degrés Celsius. Cette modification a été apportée le 9 février, mais elle a eu peu d'impact en raison du manque de mesures d'application. Le même jour, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a approuvé la demande de la Ville afin de porter le montant de l'amende fixée à 1 000 \$ CA.

Le 7 février, le conseil municipal a également adopté des motions visant à obtenir davantage d'informations sur les activités de la Ville, notamment en demandant au Centre des opérations d'urgence (COU) dirigé par la Ville de tenir un point de presse quotidien et en demandant au personnel de la Ville de faire un rapport quotidien sur l'état d'application des règlements municipaux.

Le conseil municipal a adopté une motion condamnant le racisme, l'antisémitisme et la discrimination à l'encontre des communautés noires, juives, musulmanes, racisées et 2ELGBTQI+.

Le conseil municipal a également adopté une motion visant à demander au gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité de la sûreté et de la sécurité publiques au sein de la Cité parlementaire. Catherine McKenney, membre du conseil municipal, a témoigné que l'intention derrière cette motion était de libérer le SPO afin qu'il puisse se concentrer sur les quartiers touchés. Le maire a envoyé une lettre faisant cette demande. Le jour suivant, le chef du SPO, M. Sloly, a écrit au maire Watson et à la présidente de la CSPO, M^{me} Deans, pour leur dire que le SPO était le seul service de police compétent et que la motion de Catherine McKenney était [TRADUCTION] « dépourvue d'autorité juridictionnelle²⁴ ».

²⁴ Courriel de P. Sloly à J. Watson, Diane Deans et à d'autres destinataires, 2 février 2022, OTT00005837.0001.

Une motion présentée au conseil municipal qui n'a pas été adoptée visait à ce que la Ville entame des discussions avec le ministre fédéral de la Sécurité publique afin de déterminer si la *Loi sur les mesures d'urgence* pouvait être invoquée à ce moment-là. Il y a eu 12 votes pour et 12 votes contre cette motion.

Le 7 février, le conseiller juridique de la Ville David White a présenté au conseil municipal une note de service répondant aux options supplémentaires que les conseillers municipaux et le public avaient soulevées. La note commentait les diverses autorités légales qui existaient – et n'existaient pas – dans le contexte de ce qui était proposé.

La note traitait du pouvoir de déclarer une émeute en vertu de l'article 67 du *Code criminel*, soulignant que le SPO n'avait pas indiqué qu'une telle déclaration étendrait les pouvoirs de la police au-delà de ce qui était déjà en place. En réponse à des questions sur une demande d'aide militaire, la note précisait que les municipalités n'ont pas la compétence pour faire de telles demandes. En ce qui concerne la législation qui régit la manutention du carburant, la note indiquait que ni les lois provinciales ni les lois fédérales pertinentes ne pouvaient être appliquées par la Ville.

La note abordait également les questions relatives à la législation sur les urgences. Elle notait que la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)* provinciale pourrait fournir une autorité large, mais qu'au 7 février, les autorités policières n'avaient pas identifié de lacunes dans leurs pouvoirs existants d'application de la loi qui pourraient être comblées par les pouvoirs de cette loi. La note indiquait que les pouvoirs disponibles en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale correspondaient largement à ceux de la *LPCGSU* provinciale.

Après avoir entendu que la Ville d'Ottawa ne pouvait pas demander d'aide militaire, le conseiller Luloff a confié au greffier municipal la rédaction d'une motion pour que la province de l'Ontario demande du matériel militaire. Il a ensuite dit au chef de cabinet du ministre Blair que la majorité du conseil municipal soutenait la motion. Après que le gouvernement fédéral eut indiqué que l'armée n'interviendrait pas dans les manifestations, la motion a été abandonnée.

7.4 L'injonction d'Ottawa

Suite à ses discussions avec le SPO les 28 et 30 janvier, le personnel juridique de la Ville a travaillé sur une éventuelle injonction. Ce travail s'est poursuivi même si le chef Sloly du SPO a décidé, suite à ses discussions avec la commissaire Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO le 31 janvier, de ne pas en faire une priorité. Bien que le SPO ait fait part à l'équipe juridique de la Ville de la préoccupation de la commissaire Lucki quant au fait qu'une injonction pourrait servir de point de ralliement pour les manifestants, il n'a pas indiqué que le SPO s'opposait aux démarches de la Ville. En fait, le SPO a dit à l'équipe juridique de la Ville qu'il appartiendrait en fin de compte à la Ville de déterminer si elle devait obtenir une injonction.

Le 2 février, le service juridique de la Ville a demandé des détails sur le type d'injonction dont le SPO avait besoin pour l'aider dans ses opérations, mais a eu du mal à obtenir une réponse claire. Il semblait à la Ville que le SPO voulait une ordonnance visant à faire retirer les véhicules, mais le SPO avait déjà l'autorité légale pour le faire. Le problème réel était que le SPO estimait que les tentatives de remorquage pouvaient mettre en danger la sécurité des agents.

Le 4 février, le conseiller juridique de la Ville d'Ottawa, M^e White, a envoyé un courriel à l'avocate générale du SPO énonçant 10 questions auxquelles la Ville devait répondre afin de préparer une demande d'injonction. Le SPO n'a pas répondu et M^e White en a conclu que le SPO avait perdu tout intérêt en une injonction. Il semblerait que la Ville ait décidé qu'elle ne demanderait une injonction que si le SPO disait qu'il en avait besoin, même si M^e White a reconnu qu'il était conscient que la décision finale de demander une injonction revenait à la Ville. La Ville restait préoccupée par l'application de l'injonction dans le sens où, si elle obtenait une injonction pour faire partir les manifestants, le public s'attendrait à ce qu'elle l'utilise. La Ville n'avait pas confiance dans la capacité du SPO à faire respecter une injonction d'une large portée et pensait que l'absence d'application de cette injonction éroderait davantage la confiance du public.

Alors que les manifestations se poursuivaient, les membres du conseil municipal ont commencé à faire pression pour que des mesures supplémentaires soient prises. Lors de la réunion du conseil municipal d'Ottawa du 9 février, une motion a été adoptée demandant à M^e White d'examiner la possibilité de demander une injonction concernant les risques d'incendie et la marche au ralenti, d'envisager toute autre option et d'informer le conseil de ses conclusions.

La CSPO a également discuté d'injonctions. Lors de la réunion publique du 11 février, Sandy Smallwood, membre de la CSPO, a posé une question simple : comment Zexi Li a-t-elle pu obtenir si rapidement une injonction apparemment efficace pour faire cesser les klaxons, alors que la Ville envisageait encore cette mesure? En réponse, le chef Sloy du SPO n'a pas exprimé de réserves quant à une injonction, mais a déclaré qu'il [TRADUCTION] « appartiendrait à la Ville de commenter davantage le statut de l'injonction et son intention de la poursuivre dans toute la mesure du possible ». M^{me} Smallwood a fait remarquer que le conseiller juridique White avait fait [TRADUCTION] « pratiquement une déclaration miroir » selon laquelle la Ville était « prête à y aller » et qu'elle n'attendait que la police²⁵. Cet échange résume parfaitement le décalage entre la Ville et le SPO sur toute la question de l'injonction.

Le même jour, sur les instructions du directeur municipal Kanellakos, la Ville d'Ottawa a déposé une demande d'injonction à la Cour supérieure de justice de l'Ontario. M. Kanellakos a témoigné que, bien que la Ville n'ait jamais obtenu les informations qu'elle demandait au SPO, elle a décidé d'exercer son autorité de manière indépendante. La demande, soutenue par les gouvernements de l'Ontario et du Canada, visait à obtenir une ordonnance interdisant aux manifestants d'enfreindre les règlements de la Ville. La juge en chef adjointe Faye McWatt a accordé l'injonction le lendemain, qualifiant les preuves de la Ville d'écrasantes²⁶.

En fin de compte, la police n'a jamais utilisé l'injonction de la Ville comme outil d'application de la loi. Selon le maire d'Ottawa, M. Watson, la *Loi sur les mesures*

²⁵ Courriel de Laura Bergen, 15 février 2022, OTT00007334.0001.

²⁶ Ordonnance d'injonction, 14 février 2022, OTT00028978.

d'urgence a prévalu sur l'injonction. M. Kanellakos a témoigné que, rétrospectivement, il aurait probablement été utile de demander l'injonction plus tôt.

Bien qu'il soit normalement conseillé à la Ville d'Ottawa et au SPO de coordonner leurs efforts pour obtenir une autorité que la police devra finalement faire appliquer, le SPO avait indiqué qu'il laissait à la Ville le soin de déterminer si elle devait demander une injonction, ce que la Ville a compris. Cela étant, la Ville aurait pu et dû demander une injonction plus tôt. Il y avait peu de mesures que la Ville pouvait prendre indépendamment du SPO pour influencer la réponse au convoi, et demander une injonction était l'une d'entre elles.

De même, le SPO aurait dû être plus clair dans ses communications avec la Ville. Il est inexplicable que le SPO n'ait pas répondu aux questions de la Ville le 4 février ou qu'il ait indiqué qu'il n'y répondrait pas. Malgré ses préoccupations, le SPO n'a pas indiqué que la Ville d'Ottawa ne devrait pas demander une injonction. Ce manque de communication a laissé la Ville dans l'incertitude, attendant des directives du SPO qui ne sont jamais venues.

Bien que l'utilité d'une injonction dans un événement tel que celui-ci soit discutable, la preuve indique que l'injonction obtenue par M^{me} Li a eu un effet positif net. Face à une situation sans précédent ayant des effets négatifs graves sur les habitants de la ville, il incombait à la Ville d'Ottawa d'exercer les pouvoirs dont elle disposait le plus rapidement possible, d'autant plus que le SPO avait laissé la décision à la Ville.

8. L'absence de l'Ontario

Un thème qui est ressorti des témoignages est l'opinion selon laquelle le gouvernement de l'Ontario n'était pas pleinement engagé dans la réponse aux manifestations. De nombreux témoins ont estimé que la province tentait d'éviter d'assumer la responsabilité d'une crise à l'intérieur de ses frontières. Par exemple, M. Kanellakos a témoigné que, même au début de la deuxième semaine des manifestations, la sollicitrice générale de l'Ontario, M^{me} Jones, disait au maire Watson qu'il s'agissait

d'une question d'application de la loi et que les élus ne devraient pas s'en mêler. Le maire Watson a témoigné qu'il était frustrant que la province ne s'implique pas dans la recherche d'une solution à ce moment-là.

Ces plaintes ont été difficiles à évaluer parce que la Commission n'a pas bénéficié de la pleine participation de l'Ontario. Bien que la province ait produit environ 1 000 documents et fourni le témoignage d'un sous-ministre et d'un sous-ministre adjoint, elle n'a pas demandé la qualité pour agir comme partie. De plus, le premier ministre Ford et la sollicitrice générale Jones ont tous deux refusé d'être questionnés par les avocats de la Commission et, lorsque j'ai émis des sommations pour les contraindre à témoigner, ils ont invoqué le privilège parlementaire et ont refusé de se conformer. En conséquence, la Commission est malheureusement désavantagée dans sa compréhension de la perspective de l'Ontario.

Cela dit, le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, n'était pas d'accord avec la caractérisation de l'implication de la province par le maire Watson. Il a témoigné que la province était [TRADUCTION] « très engagée dans le soutien de la Ville d'Ottawa par divers moyens », mais il a également témoigné que « lorsque l'on s'inquiétait que la manifestation s'étende à d'autres parties de la province... c'est à ce moment que le premier ministre a décidé d'agir²⁷ ». Je considère donc que ces commentaires constituent une reconnaissance que la province n'était pas aussi impliquée lorsque les manifestations en Ontario étaient limitées à Ottawa.

L'absence d'engagement provincial au niveau politique est bien illustrée par une série de « réunions tripartites » qui ont eu lieu entre le 3 et le 10 février. Il s'agissait de tentatives de réunir des responsables des gouvernements fédéral, provincial et municipal afin de coordonner une réponse intégrée aux manifestations. Elles se sont déroulées à deux niveaux : au niveau du personnel et au niveau ministériel. Alors que la province de l'Ontario a participé au niveau du personnel, la province était absente du volet ministériel tripartite, une question que j'aborde également au chapitre 14.

²⁷ Témoignage du sous-solliciteur général Mario Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 160-162.

8.1 Les appels tripartites avec le personnel

Des appels entre les hauts responsables de la police, des transports et de la sécurité nationale ont eu lieu les 3, 5, 6, 7 et 8 février. L'appel du 6 février a réuni le sous-ministre Rob Stewart (Sécurité publique Canada); le sous-ministre Michael Keenan (Transports Canada); la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) Jody Thomas; le directeur du SCRS David Vigneault; la commissaire Lucki de la GRC; le ministre de la Protection civile Bill Blair; le sous-solliciteur général de l'Ontario Di Tommaso; la sous-ministre ontarienne Laurie LeBlanc (Transports); le commissaire Carrique de la PPO; le directeur municipal Steve Kanellakos; le chef Sloly du SPO; et le chef adjoint Bell du SPO. Au cours de cette réunion, M. Kanellakos a signalé que la Ville allait déclarer une situation d'urgence plus tard dans la journée.

Le chef Sloly a également fait une mise à jour, déclarant que la rue Wellington ne présentait [TRADUCTION] « aucun problème de sécurité immédiat » et que le SPO ne remorquerait pas de camions dans ce secteur²⁸. Le plus grand risque venait du campement Rideau/Sussex, qui ressemblait à un groupe de quasi-motards. Il a indiqué que le SPO allait dresser une liste des ressources dont il avait besoin pour l'aider à gérer la situation. Le chef Sloly a reconnu qu'un soutien supplémentaire de la part de la PPO et de la GRC ne permettrait au SPO que de maintenir sa position actuelle et de remplacer les agents fatigués.

La CSNR Thomas a terminé l'appel tripartite avec le personnel du 6 février par la question suivante : [TRADUCTION] « La province se tournerait-elle vers le gouvernement fédéral si cette manifestation avait lieu à l'extérieur de la Ville d'Ottawa (par exemple, dans d'autres endroits comme Kingston)? ». Le sous-solliciteur général Di Tommaso a répondu que les manifestations étaient dirigées contre les obligations fédérales et que les manifestants étaient venus à Ottawa pour cet objectif²⁹. Il a témoigné qu'il

²⁸ Résumé de l'appel avec la Ville d'Ottawa, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, 6 février 2022, ONT00000311, p. 3.

²⁹ Résumé de l'appel avec la Ville d'Ottawa, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, 6 février 2022, ONT00000311, p. 9.

considérait le commentaire de la CSNR Thomas comme [TRADUCTION] « la tentative du gouvernement fédéral de se laver les mains de toute cette affaire³⁰ ». Cet échange illustre la tension croissante entre les gouvernements fédéral et provincial quant à leurs degrés de responsabilité respectifs.

Le 7 février, un autre appel tripartite avec le personnel a eu lieu, impliquant un grand nombre des mêmes participants. La Ville voulait comprendre ce que la province avait dans sa boîte à outils en vertu des lois et règlements existants qui pourrait l'aider. Le sous-ministre fédéral Keenan a fait remarquer qu'il existait des possibilités d'application de la loi du point de vue des transports, comme la suspension des permis commerciaux, mais que cela relevait de la compétence de la province. La sous-ministre LeBlanc, de l'Ontario, a déclaré que cette question venait d'être « parachutée » sur elle et qu'il fallait qu'elle s'informe avant de répondre. Le directeur municipal de la Ville d'Ottawa, M. Kanellakos, a témoigné que la sous-ministre LeBlanc semblait prise au dépourvu parce qu'on ne lui avait pas dit à l'avance qu'on allait lui demander ce que le ministère des Transports de l'Ontario pouvait faire pour aider.

Le dernier appel tripartite avec le personnel a eu lieu le 8 février. Il ne semble pas que les fonctionnaires de l'Ontario y aient participé. Le chef Sloly du SPO a fait remarquer que le blocage de Windsor, qui s'était alors installé, détournait des ressources d'Ottawa. Il a déclaré qu'ils étaient divisés et conquis.

8.2 La table tripartite ministérielle

Les 7, 8 et 10 février, M. Kanellakos et le maire Watson ont participé à des réunions avec le ministre Mendicino, le ministre Blair, le sous-ministre Stewart et, parfois, avec les chefs de cabinet des ministres. Le chef Sloly a assisté à une réunion complète et à une partie d'une deuxième rencontre. Il s'agissait de réunions de haut niveau entre les élus municipaux, provinciaux et fédéraux afin de partager des informations, de coordonner une réponse et de proposer des idées pour soutenir les opérations

³⁰ Témoignage de M. Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 164 et 165.

policières. L'Ontario a été invité, mais n'y a pas participé. Le premier ministre Ford a dit au maire qu'il ne pensait pas que ces réunions seraient productives.

Le ministre Blair a ouvert la réunion du 7 février en relatant que le premier ministre Trudeau estimait qu'il était important de convoquer un groupe pour collaborer à tous les niveaux de gouvernement et réagir rapidement. En ce qui concerne l'absence de l'Ontario à la table, le ministre Blair a indiqué que le ministre Mendicino et lui-même avaient communiqué avec la province et continueraient à l'encourager à se joindre aux réunions. Alors que la PPO et la GRC demandaient des informations sur l'allocation des ressources avant d'en allouer, une conversation sur la façon dont les ressources seraient utilisées n'a pas pu avoir lieu, car le chef Sloly du SPO n'a pu rejoindre la réunion qu'au moment où elle se terminait.

La deuxième table ministérielle tripartite a eu lieu le jour suivant. Le ministre Mendicino a indiqué qu'il n'avait pas eu de réponse de la solliciteure générale de l'Ontario. Le maire d'Ottawa, M. Watson, a dit qu'il ferait pression sur la province pour obtenir des ressources lorsqu'il parlerait au premier ministre Ford le lendemain, mais qu'il avait également besoin d'un engagement de la part du gouvernement fédéral. Lorsque le ministre Mendicino a répondu que la province devait être présente lors de ces appels, car la PPO jouerait un rôle essentiel, le maire a répondu : [TRADUCTION] « Il m'est difficile de critiquer la province alors que je n'ai pas d'engagement de la part du gouvernement fédéral³¹ ».

La dernière table tripartite a eu lieu le 10 février. L'Ontario refusait toujours de participer, même si le maire Watson avait exhorté le premier ministre Ford et la solliciteure générale Jones à y participer lors d'un appel téléphonique le 9 février. Le premier ministre et la solliciteure générale ont tous deux répondu qu'ils estimaient qu'il s'agissait d'une table politique et que leur participation ne serait pas une utilisation constructive de leur temps. La solliciteure générale Jones était d'avis que la réponse aux manifestations était une question d'application de la loi qui devait être traitée par

³¹ Notes de la réunion du 8 février 2022, SSM.NSC.CAN.00002052_REL.0001, p. 4.

le chef Sloly du SPO et la commissaire de la PPO et que les élus ne devraient pas s'en mêler.

L'appel tripartite du 10 février a commencé par passer en revue les autres blocages qui avaient lieu à travers le pays, ce que le ministre Blair a décrit comme une [TRADUCTION] «énorme escalade». Le ministre Mendicino a dit qu'il avait parlé à la solliciteure générale Jones et qu'il attendait sa réponse sur ce que la PPO pouvait faire pour aider. Des agents supplémentaires de la GRC seraient fournis pour travailler aux côtés de la PPO, mais ils devaient avoir une idée du plan opérationnel du SPO. Plus tard pendant l'appel, le sous-ministre Stewart a dit que le plan du chef du SPO n'était pas encore tout à fait au point et que cela pourrait affecter la vitesse à laquelle la GRC pourrait déployer des ressources. Le maire Watson a témoigné qu'il ne se souvenait pas d'avoir dit au chef Sloly que l'absence de plan pourrait retarder le déploiement des ressources de la GRC et qu'un tel échange aurait eu lieu au niveau des fonctionnaires par le biais du directeur municipal, M. Kanellakos, ou du chef de cabinet, M. Arpin.

9. Le Service de police d'Ottawa demande 1 800 agents

Le 5 février, la CSPO a demandé au chef Sloly de combien d'agents le SPO avait besoin pour mettre fin aux manifestations. Le chef Sloly a considéré qu'il s'agissait d'une directive officielle en vertu de la *Loi sur les services policiers*. Il a témoigné avoir consulté son équipe de direction pour obtenir un nombre et, le 6 février, il a indiqué que 1 800 agents supplémentaires étaient nécessaires. Le 7 février, le chef Sloly a fait un suivi avec un tableau montrant les détails de haut niveau des besoins du SPO, qui comprenait 1 000 agents de service général et 600 agents chargés du maintien de l'ordre. Selon la présidente Deans, la CSPO n'a pas été informée de la méthode utilisée pour déterminer le nombre d'agents requis ni de la manière dont le chef Sloly prévoyait de les utiliser.

La présidente Deans était consciente du fait que le chef était frustré et se sentait bloqué dans l'obtention des ressources dont il avait besoin. Elle a demandé au

bureau du maire d'exercer une pression politique pour obtenir les ressources dont le chef Sloly avait besoin. Le bureau du maire a hésité à s'impliquer, mais après d'autres discussions, le maire a accepté.

Le 7 février, la présidente Deans, le maire Watson et le chef Sloly ont rendu publique la demande de 1 800 agents. Le chef Sloly a rendu publique cette demande lors d'une réunion du conseil municipal, et le maire Watson et la présidente Deans ont envoyé des lettres conjointes au premier ministre Trudeau, au premier ministre Ford, au ministre Mendicino et à la solliciteure générale Jones. La lettre décrivait la situation sur le terrain comme un [TRADUCTION] « siège » qui laissait les résidents « vivre dans la peur³²».

Bien que la demande ait finalement été renvoyée à la PPO et à la GRC pour évaluation, il convient de noter que cette demande a été faite au niveau politique, plutôt que par la police. Comme je l'explique au chapitre 8, en vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, une commission des services policiers ou un chef de police peut demander de l'aide directement au commissaire de la PPO, qui a l'obligation d'y répondre. Le commissaire Carrique de la PPO a témoigné que ce processus n'a jamais été utilisé à Ottawa. Le chef Sloly du SPO n'était pas familier avec ce processus et la présidente Deans ne se souvenait pas si la CSPO avait envisagé de faire une telle demande. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne prévoit pas de processus similaire pour demander des ressources de la GRC, bien que je comprenne que l'envoi de demandes au niveau de la police est pratique courante.

La publicité qui a entouré la demande était intentionnelle, car elle visait à faire pression pour que le SPO obtienne les ressources dont il avait besoin. Si le fait de rendre la demande publique a probablement généré une pression politique, cela risquait également de révéler la pensée stratégique et opérationnelle du SPO. La demande indiquait que le SPO se préparait à une mobilisation massive de ressources pour tenter d'expulser les manifestants. Cela a créé la possibilité que les manifestants adoptent une réponse stratégique, y compris le lancement de manifestations dans

³² Lettre de J. Watson et de D. Deans, 7 février 2022, OTT00005513.0001.

des endroits éloignés de l'Ontario, comme Windsor, pour détourner les ressources d'Ottawa. Le chef Sloly du SPO et le commissaire Carrique de la PPO étaient tous deux conscients que les manifestants pouvaient adopter une telle stratégie, et le chef Sloly a par la suite fait remarquer, le 8 février, que l'annonce avait suscité une réaction de « diviser pour régner » de la part des manifestants, en faisant référence au blocage du pont Ambassador à Windsor.

Le chef Sloly a témoigné qu'il avait présenté la demande de ressources dans le cadre d'un forum public parce que la présidente Deans lui avait fait cette demande lors d'une séance publique, plutôt que dans la partie à huis clos de la réunion de la CSPO du 5 février. Il a compris que l'intention était que des lettres publiques contenant la demande soient envoyées [TRADUCTION] « aux plus hautes instances du pays aux niveaux provincial et fédéral³³ ».

En toute justice, la demande du 7 février n'était pas la seule fois où des acteurs politiques avaient divulgué des informations sur la dotation en personnel, sans doute à des fins politiques. Les gouvernements fédéral et provincial avaient déjà rendu public le nombre d'agents qu'ils prétendaient avoir envoyés à Ottawa. Dans un communiqué de presse, la solliciteure générale de l'Ontario a déclaré que plus de 1 500 agents de la PPO avaient été présents sur le terrain à Ottawa depuis le début de la manifestation. En réalité, la PPO avait fourni un total de 1 500 quarts de travail d'agents de la PPO. Le nombre d'agents de la PPO travaillant à Ottawa à cette époque était d'environ 125 par jour, et ces agents n'étaient pas tous en service à une heure donnée. Le commissaire Carrique de la PPO et le sous-solliciteur général de l'Ontario, M. Di Tommaso, ont qualifié la divulgation de ces chiffres de peu utile et d'imprudente. Lorsqu'on lui a demandé si la solliciteure générale politisait la question des ressources policières par cette déclaration, le commissaire Carrique a répondu qu'il faudrait que la Commission le demande à la solliciteure générale elle-même. Comme nous l'avons vu plus haut, la solliciteure générale Jones a refusé de témoigner devant la Commission, et je ne peux donc pas bénéficier de son explication.

³³ Témoignage de P. Sloly, transcription, 31 octobre 2022, p. 302 et 303.

Le même jour où la demande a été rendue publique, le commissaire Carrique de la PPO, le sous-solliciteur général de l'Ontario Di Tommaso et le sous-commissaire Michael Duheme de la GRC ont entendu dire que le chef Sloly du SPO avait ordonné à son équipe de demander deux fois plus de ressources que nécessaire. Le surintendant Abrams de la PPO a témoigné que le chef Sloly avait fait ce commentaire lors d'une réunion du SPO le 6 février, et le chef Sloly a reconnu qu'il avait peut-être fait une remarque de cette nature. Bien que l'intention du chef Sloly était d'encourager l'équipe de commandement à considérer le nombre de ressources dont elle avait besoin à long terme (pensée « exponentielle » plutôt que « progressive »), lorsque le surintendant Abrams a pris connaissance de la demande de 1 800 agents le jour suivant, il était naturellement méfiant quant à savoir si ce nombre représentait un besoin légitime.

Le 8 février, le maire d'Ottawa, M. Watson, s'est adressé au premier ministre, réitérant la demande de 1 800 agents et exprimant sa frustration persistante face à l'absence de l'Ontario. Le premier ministre Trudeau a convenu que le premier ministre Ford fuyait ses responsabilités et a accepté de soutenir la Ville.

Le 10 février, la Ville a reçu une lettre de la solliciteuse générale de l'Ontario indiquant que la demande de ressources de la Ville avait été partagée avec le commissaire de la PPO. Le maire Watson l'a qualifiée de « lettre type ». Le maire était frustré par cette réponse, car, à ce moment-là, le commissaire Carrique de la PPO était au courant de la demande par l'intermédiaire du chef Sloly.

10. L'intersection de Rideau et Sussex

L'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex a continué d'être une zone de conflit élevé. Les camionneurs qui occupaient l'intersection étaient agressifs et constituaient une source de préoccupation sérieuse pour la police. Les tentatives des organisateurs de la manifestation de maintenir une voie d'urgence ouverte à cet endroit ont échoué en raison de la méfiance des manifestants envers la police.

Tom Marazzo est l'un des organisateurs de la manifestation qui a tenté de maintenir une voie d'urgence ouverte. M. Marazzo a servi comme officier dans les Forces armées canadiennes pendant 25 ans. Après avoir pris sa retraite de l'armée, il a travaillé comme instructeur au Georgian College, mais a été licencié en 2021 suite à la mise en œuvre par le collège d'une obligation de vaccination contre la COVID-19. M. Marazzo est venu à Ottawa pendant la première fin de semaine des manifestations, après que M. Bauder lui a demandé d'aider avec la logistique.

M. Marazzo a témoigné qu'il tenait particulièrement à ce que les voies d'urgence restent ouvertes parce que son fils souffre d'une grave maladie cardiaque. Cependant, il n'a pas réussi à convaincre les camionneurs à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex de le faire. Il a seulement pu demander aux camionneurs de surveiller la voie bloquée et de déplacer les véhicules si des camions de pompiers ou des ambulances s'approchaient.

Au cours de la deuxième semaine des manifestations, les organisateurs de la manifestation et l'ELP se sont efforcés de dégager cette intersection, mais bon nombre des problèmes qui avaient caractérisé les manifestations jusqu'à ce moment-là ont sapé ces efforts. Les organisateurs des manifestations ont eu du mal à contrôler les manifestants sur le terrain. Les opérations internes du SPO ont continué de fonctionner à contre-courant, le SPO planifiant une opération de maintien de l'ordre alors que les négociations avec l'ELP étaient en cours. En fin de compte, les efforts pour dégager l'intersection ont échoué, mais ils ont jeté les bases de futures négociations entre les manifestants et la Ville.

10.1 Les manifestants tendent la main à la Ville

Dans la soirée du 7 février, M. Marazzo s'est inquiété de la pression croissante exercée sur le chef Sloly du SPO et de la réaction de la police qui pourrait s'ensuivre. Il a senti une montée des tensions dès le 4 février, lorsque le chef Sloly du SPO a tenu une conférence de presse et a annoncé sa stratégie [TRADUCTION] « d'intensification,

d'application et de confinement ». M. Marazzo a estimé que les organisateurs devaient contribuer à apaiser les tensions.

Entre-temps, le Convoi de la liberté a continué à avoir mauvaise presse à cause du protocole d'entente diffusé par James Bauder, l'un des organisateurs du convoi et le cofondateur de Canada Unity. M. Marazzo et M^e Wilson, un avocat du convoi, craignaient que le protocole d'entente ne donne l'impression que le but du Convoi de la liberté était de renverser le gouvernement. Le 8 février, le groupe de M. Bauder a publié une déclaration dans laquelle il retirait le protocole d'entente, disant qu'il avait donné lieu à des [TRADUCTION] « interprétations non voulues³⁴ ». M. Bauder a témoigné qu'il avait été persuadé de le faire pour des raisons stratégiques. Il ressort clairement de son témoignage qu'il n'a jamais renoncé aux idées qui ont inspiré le protocole d'entente.

M. Marazzo était devenu frustré par les ELP pour plusieurs des raisons que j'ai déjà évoquées dans ce chapitre. Les ELP ont repris contact avec lui le 7 février pour tenter de négocier le déplacement des véhicules sur la rue Wellington. Plutôt que de négocier avec eux, il a exigé de parler à quelqu'un de plus haut rang. Dans son témoignage, M. Marazzo a indiqué qu'il cherchait à parler à un inspecteur de police, mais le SPO a compris qu'il cherchait à parler à un responsable de la Ville.

Le matin du 8 février, le chef adjoint Bell du SPO a dit au directeur municipal Kanellakos que l'ELP voulait le rencontrer pour discuter d'une éventuelle réunion avec certains manifestants. Au cours de cette réunion, l'ELP a expliqué que les leaders des manifestants avaient cessé de communiquer avec l'ELP et souhaitaient rencontrer la Ville. Le SPO voulait garder ouvertes les lignes de communication.

M. Kanellakos a accepté la demande du SPO avec réticence. Après des conversations avec le maire Watson et son chef de cabinet, M. Arpin, M. Kanellakos a décidé de rencontrer les manifestants sans engager le maire à quoi que ce soit. M. Kanellakos a dit aux agents de l'ELP qu'il rencontrerait les manifestants, mais qu'il avait besoin de

³⁴ Rapport Hendon, 9 février 2022, OPP00001244, p. 2.

quelque chose en échange. Un agent a suggéré que les camions soient retirés des quartiers résidentiels.

10.2 Les manifestants et la Ville se rencontrent

Le 8 février vers midi, l'ELP a escorté M. Marazzo, organisateur de la manifestation, et Keith Wilson et Eva Chipiuk, avocats du convoi, à l'hôtel de ville pour rencontrer M. Kanellakos. M. Marazzo a eu une rencontre individuelle avec M. Kanellakos et lui a dit que les manifestants voulaient une rencontre avec le maire. M. Kanellakos a compris que les manifestants voulaient cette rencontre afin de gagner en légitimité. M. Kanellakos a dit à M. Marazzo qu'il y aurait des conditions à cette rencontre, à savoir que les camions quittent les zones résidentielles. À un moment donné, M^e Wilson et M^e Chipiuk se sont joints à la discussion. Tout le monde a convenu que le déplacement des camions serait un pas en avant. Les organisateurs de la manifestation ont déclaré qu'ils devaient travailler avec la Ville pour abaisser les tensions, car celles-ci montaient.

M^e Wilson a indiqué à la Commission qu'il avait été demandé aux représentants des manifestants de garder la réunion secrète afin de ne pas embarrasser la Ville. Il a également été demandé aux organisateurs de la manifestation de faire en sorte que les véhicules soient déplacés hors de certaines zones clés. M^e Wilson, M. Marazzo et M^e Chipiuk ont apparemment accepté de voir ce qu'ils pouvaient faire au sujet de l'intersection Rideau-Sussex, qui, de leur compréhension, préoccupait le SPO.

M. Kanellakos a informé le maire Watson et le chef Sloly de sa rencontre avec les manifestants.

10.3 La première tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex

Après la réunion, M. Marazzo, M^e Wilson, M^e Chipiuk et l'ELP se sont rendus à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex pour essayer de convaincre les manifestants de se déplacer sur la rue Wellington. Les barrières linguistiques entre

les organisateurs majoritairement anglophones du Convoi de la liberté et le groupe francophone de manifestants à l'intersection ont pu compliquer cette discussion. Ces manifestants étaient plus indépendants que les autres groupes et étaient d'avis qu'ils avaient beaucoup souffert des restrictions liées la COVID-19. Ils étaient enracinés et dévoués à leur cause.

M^e Chipiuk et M. Marazzo ont mené les efforts pour persuader les manifestants de déplacer leurs véhicules, et ont passé des heures à négocier. Finalement, les camionneurs ont accepté de bouger, mais cela a nécessité une coordination avec le SPO, car la police avait installé des barrières de béton qui empêchaient la circulation sur la rue Rideau de se déplacer sur la rue Wellington. En début de soirée, M^e Chipiuk et M. Marazzo ont trouvé un membre de l'ELP du SPO et l'ont informé que les camionneurs étaient prêts à partir. Après un appel téléphonique, l'agent de l'ELP a informé les organisateurs de la manifestation que le SPO ne retirerait pas les barrières de béton.

Cette décision du SPO a apparemment été prise en raison d'un malentendu au sein du SPO lui-même. Le surintendant intérimaire Robert Drummond du SPO avait compris que le groupe situé à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex quitterait complètement les lieux et ne se déplacerait pas vers la rue Wellington. Lorsqu'il est devenu évident que les manifestants voulaient simplement se déplacer, le SPO a refusé de permettre aux véhicules de bouger. L'identité de la personne qui n'a pas approuvé le déplacement n'est pas claire, bien que cette décision aurait dû revenir au surintendant Patterson du SPO en sa qualité de commandant des événements. Selon le surintendant intérimaire Drummond, le surintendant Patterson lui a dit que le chef Sloly du SPO était également impliqué dans la décision, ce que le chef Sloly a nié.

10.4 Le plan d'exécution du SPO pour dégager l'intersection

Parallèlement à ces négociations, le SPO prévoyait une opération de maintien de l'ordre pour dégager l'intersection. Cette opération avait été initialement prévue

pour le 7 février, la veille de la rencontre du directeur municipal Kanellakos avec les manifestants, mais avait été reportée par manque de ressources. Le 9 février, le surintendant Patterson du SPO a présenté un autre plan pour cette opération à l'équipe de commandement du SPO, au surintendant Abrams de la PPO, ainsi qu'à d'autres représentants de la PPO et de la GRC. Le surintendant Patterson a dit que l'ELP avait été informée du plan. Le surintendant Abrams a cependant témoigné que ce n'était pas exact. Les notes prises par la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO lors de la réunion indiquent qu'elle croyait que le surintendant Patterson avait déformé l'étendue de la participation de l'ELP. Le surintendant Abrams et un représentant de la GRC ont déclaré lors de la réunion que l'ELP et la GRC ne soutiendraient pas l'opération telle que présentée.

Alors que le chef Sloly et le surintendant Patterson voulaient que l'opération ait lieu, un autre commandant du SPO l'a annulée parce que les experts du SPO en matière de maintien de l'ordre avaient déterminé qu'elle était mal planifiée et dangereuse.

Le manque de coordination entre l'UMO et l'ELP n'est pas sans rappeler l'opération du chemin Coventry. Il semble qu'on n'ait pas tiré de leçons de cette opération, du moins en ce qui concerne l'importance de la coordination et de la communication au sein du SPO.

10.5 La deuxième tentative des organisateurs de la manifestation pour dégager l'intersection de Rideau et Sussex

Ignorant que l'opération de l'UMO était toujours à l'étude, M. Marazzo, M^e Wilson et M^e Chipiuk ont rencontré l'ELP le 9 février pour voir s'il était encore possible de déplacer les camions qui encombraient l'intersection Rideau-Sussex. Ces trois personnes ont dit à l'ELP que, si la police pouvait garantir le retrait des barrières de béton, ils pourraient travailler avec les camionneurs à l'intersection pour qu'ils déplacent leurs véhicules. Le commandement du SPO a approuvé le plan visant à déplacer les camions sur la rue Wellington, ce qui a constitué la base d'un plan pour le jour suivant.

Le 10 février, Tamara Lich, organisatrice du convoi, a demandé aux chefs de file, aux capitaines de quartier, aux membres du conseil d'administration de la société Freedom (la société à but non lucratif formée pour gérer les dons faits au Convoi de la liberté) et aux principaux bénévoles de se réunir à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex à 10 h pour tenter de négocier le dégagement de l'intersection. Avec l'ELP, ils ont persuadé plusieurs camionneurs de se déplacer sur la rue Wellington, mais selon le sergent d'état-major Ferguson du SPO, un autre participant au convoi a réussi à faire changer d'avis certains camionneurs. Pour pouvoir circuler, les camionneurs ont dû attendre que la police retire les barrières de béton. Vers 16 h, le SPO a informé M^e Wilson, M^{me} Lich et d'autres personnes qu'il allait retirer les barrières. Juste avant le coucher du soleil, la police et la Ville sont arrivées à l'intersection avec un chariot élévateur et une dépanneuse pour le faire. La présence policière dans le secteur a été renforcée pour aider à gérer le mouvement des camions. Cependant, certains des manifestants ont cru que les policiers et la dépanneuse étaient là pour déloger les camionneurs de force. Malgré les efforts de M^e Wilson et de M^{me} Lich pour calmer la foule grandissante, il est devenu impossible de mener à bien l'opération. Les organisateurs du convoi et l'ELP ont convenu que le plan devait être abandonné.

11. La cellule de planification intégrée

La demande conjointe de la Ville et du SPO pour 1 800 policiers supplémentaires ne s'est pas traduite par un engagement immédiat de ressources. La PPO et la GRC ont plutôt répondu en créant une entité appelée la cellule de planification intégrée (la cellule). La cellule a joué un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan qui a mis fin aux manifestations à Ottawa et dans le déploiement des ressources nécessaires à l'exécution de ce plan. Cependant, comme nous le verrons plus loin, le chemin vers un plan pour mettre fin aux manifestations allait être semé d'embûches.

11.1 La création de la cellule de planification intégrée

La demande de 1800 agents du 7 février a été transmise par l'Ontario et le gouvernement fédéral à la PPO et la GRC pour évaluation. À l'époque, le SPO ne disposait pas d'un plan opérationnel global pour mettre fin aux manifestations, et la PPO et la GRC souhaitaient que la demande soit étayée par un plan avant qu'elles consacrent des ressources. En effet, les deux agences devaient comprendre précisément les besoins du SPO afin de les équilibrer par rapport aux demandes concurrentes d'autres lieux de manifestation et pour s'assurer que toute ressource déployée à Ottawa serait rapidement utilisée puis retournée. La GRC était chargée de maintenir l'ordre dans les activités de manifestation à divers endroits, y compris à Coutts (Alberta), et devait déjà redéployer des membres entre divers sites. De même, la PPO faisait face à des pressions opérationnelles entre le maintien des services de police de première ligne dans les municipalités qu'elle desservait, l'assistance au SPO et la réponse aux manifestations ailleurs en Ontario. Le blocage du pont Ambassador, le 7 février, a souligné le fait que la PPO et la GRC seraient probablement confrontées à de nouveaux besoins à Windsor (Ontario).

Pour répondre à ces préoccupations, le commissaire Carrique de la PPO a décidé, avec le soutien de la commissaire Lucki de la GRC, de répondre à la demande en créant une cellule de planification intégrée pour évaluer les besoins du SPO et soutenir ses efforts de planification. La cellule était une équipe ad hoc d'experts en la matière, dirigée par le surintendant en chef Pardy de la PPO. Elle avait deux objectifs principaux : (1) soutenir le SPO en testant, vérifiant et améliorant le plan du SPO; (2) coordonner le déploiement des ressources policières.

La PPO et la GRC ont créé la cellule pour soutenir le SPO, et non pour le remplacer en tant que responsable de la réponse aux manifestations d'Ottawa. La PPO et la GRC n'ont pas cherché à assumer le commandement du SPO pour des raisons à la fois juridictionnelles et pratiques. Le commissaire Carrique de la PPO estimait qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire sans une demande officielle. La GRC croyait qu'elle n'avait pas le pouvoir d'assumer le commandement, car elle n'était pas la police compétente

à Ottawa. Elle craignait également que le fait de supplanter le SPO n'aggrave la situation en créant un fossé entre le SPO et la GRC. La PPO et la GRC souhaitaient toutes deux que le SPO reste en charge et réussisse.

En effet, la PPO et la GRC n'ont pas initialement envisagé d'établir un commandement unifié avec le SPO pour partager la direction de la réponse aux manifestations. Un commandement unifié implique que les commandants opérationnels de chaque force participante prennent des décisions conjointement visant les mêmes objectifs. Alors qu'un commandement unifié entre la PPO et le Service de police de Windsor (SPW) serait établi le 10 février pour répondre aux manifestations au pont Ambassador – un sujet que j'aborde au chapitre 10 – cette approche n'a pas été adoptée à Ottawa. Au lieu de cela, la PPO et la GRC espéraient que la cellule serait intégrée à la structure du SPO.

Lorsque la cellule a été constituée le 8 février, elle était prête à aider, mais elle était aussi préparée à rencontrer des difficultés et des dysfonctionnements. Le commissaire Carrique et d'autres agents supérieurs de la PPO ont informé le surintendant en chef Pardy de la PPO que le SPO demandait des ressources sans avoir de plan pour les déployer, qu'il y avait des problèmes fondamentaux de leadership au SPO et que le SPO n'utilisait pas correctement l'ELP. De plus, bien que le SPO ait été familiarisé avec la planification et le commandement intégrés lors d'événements majeurs précédents, les obstacles physiques et de personnel signifiaient que cette intégration n'avait pas encore eu lieu pour cet événement. La cellule était située au Centre national des opérations, dans un bâtiment de la GRC à Orléans, plutôt qu'au CCRCN ou dans une installation du SPO, et elle n'avait aucun membre du SPO, malgré plusieurs demandes de la cellule pour de tels membres dès ses débuts.

11.2 Le point de vue initial du chef Sloly sur la cellule

L'attitude du chef Sloly envers la cellule était mitigée. Il voyait des avantages dans l'expertise de la cellule et espérait qu'elle augmenterait le déploiement des ressources. Mais il avait aussi le sentiment que la cellule évaluait si le SPO était

«digne» de ressources supplémentaires. L'accent mis par le chef Sloly sur des mesures coercitives immédiates, comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, reflétait le désir de prouver que le SPO méritait les ressources qu'il demandait.

Le chef Sloly était également préoccupé par le fait que les politiciens le sabotaient, lui et le SPO, et que la cellule pouvait être utilisée à cette fin. Il a témoigné que la déclaration inexacte de la solliciteure générale de l'Ontario, M^{me} Jones, selon laquelle 1500 agents de la PPO étaient sur le terrain à Ottawa, avait réduit la confiance du public dans le SPO et faussement suggéré que le SPO avait suffisamment de ressources pour mener des actions coercitives supplémentaires. De même, le chef Sloly a témoigné que, le 3 février, le sous-ministre fédéral de la Sécurité publique Rob Stewart a mentionné, lors d'un appel avec des responsables fédéraux et municipaux, que le SPO semblait vouloir aider les extrémistes et les suprémacistes blancs à prendre le contrôle d'Ottawa. Il n'est pas clair si c'était l'opinion du sous-ministre Stewart, ou s'il racontait ce qu'un ministre lui avait dit. Quoi qu'il en soit, le chef Sloly pense que ce commentaire a sapé la confiance des responsables fédéraux et municipaux dans le SPO. Au niveau municipal, il était préoccupé par la motion du conseil municipal d'Ottawa du 7 février demandant à la GRC de prendre en charge la réponse policière dans la Cité parlementaire, ce qu'il considérait comme illégal et une menace à la compétence du SPO.

Lors de la première réunion avec la cellule, le 8 février, le SPO s'est engagé à fournir à la cellule son plan et à prendre en considération une proposition du surintendant en chef Pardy de la PPO visant à établir un commandement unifié. La cellule a perçu que la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO soutenait ses efforts. Cependant, le chef Sloly était déçu que la réunion n'ait pas permis de faire avancer les choses de manière substantielle. Il a fait part à ses chefs adjoints de ses craintes que les politiciens ne tentent d'utiliser la cellule pour prendre le contrôle de la réponse policière au Convoi de la liberté et leur a dit que la cellule devait être subordonnée au SPO.

Le 9 février, le chef Sloly a ajouté que l'intégration avec la cellule était essentiellement un jeu à somme nulle : soit le SPO intégrait la cellule dans son plan à lui, soit la cellule

intégrait le SPO dans son plan à elle. Le chef Sloly a préféré la première solution et a insisté pour que le SPO reste en contrôle du commandement des interventions et que toutes les ressources soient placées sous le contrôle de ce commandement. En toute justice envers le chef Sloly du SPO, le commissaire Carrique de la PPO n'a pas proposé d'établir un commandement intégré ou unifié à ce moment-là.

11.3 Le plan du 9 février

Le chef Sloly a ensuite supervisé l'élaboration d'un plan opérationnel qui reflétait l'accent qu'il mettait sur les mesures coercitives et les opérations de maintien de l'ordre, afin de prouver à la cellule que le SPO méritait des ressources. Ce plan du 9 février contenait un énoncé de mission laconique d'une seule phrase qui mettait l'accent sur la fin de l'illégalité et le rétablissement de quartiers et de commerces sécuritaires et ouverts. Il ne mentionnait pas les négociations, alors que les énoncés de mission précédents en faisaient mention. Le plan appelait à la négociation, mais ne donnait que peu de détails sur le rôle de l'ELP ou sur les communications avec les manifestants, et indiquait que les négociations de l'ELP avaient échoué. Il se concentrait sur une série d'opérations de maintien de l'ordre visant à réduire l'empreinte des manifestations en faisant sortir les manifestants d'Ottawa, une zone à la fois. Le chef Sloly a témoigné que le plan visant à évacuer les manifestants de l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex faisait partie du plan du 9 février.

Cependant, le chef Sloly a semblé infirmer le plan lorsqu'il a déclaré que cette approche n'était pas durable et ne mènerait pas à un résultat sécuritaire et réussi, mais que c'était tout ce que le SPO pouvait faire avec les ressources disponibles. Il a cru que la cellule voulait voir le SPO agir dans des délais plus courts au lieu d'attendre des ressources supplémentaires.

Le dysfonctionnement du commandement et du contrôle et le manque de confiance entre le chef Sloly et ses chefs adjoints ont persisté lors de l'élaboration du plan du 9 février. Lors d'une réunion matinale le 9 février, le chef Sloly a ordonné à ses chefs

adjoints de ne pas modifier le plan du 9 février ou le personnel de commandement opérationnel clé sans son approbation et qu'il « écraserait » quiconque minerait ce plan. Le chef Sloly voulait empêcher une répétition du dysfonctionnement de la semaine précédente et s'assurer qu'un front uni était présenté à la cellule lorsque le SPO demandait des ressources. Ces commentaires ont détérioré davantage sa relation avec ses chefs adjoints et ont renforcé la perception que les questions opérationnelles nécessitaient son approbation.

11.4 La réunion de la cellule du 9 février

La deuxième réunion du SPO avec la cellule, le 9 février, était controversée par moments. Le chef Sloly a déclaré que l'affirmation de la solliciteure générale de l'Ontario, le 6 février, selon laquelle 1 500 agents de la PPO avaient été envoyés à Ottawa, était une tentative délibérée de le saboter, et que son bureau voulait qu'il échoue. Il a menacé d' [TRADUCTION] « aller voir le ministre » si la GRC ne respectait pas son engagement de fournir 400 agents de l'UMO avant la semaine du 14 février. Alors que le chef Sloly voulait s'assurer que la cellule ne serait pas influencée par des pressions politiques, il a reconnu que les dirigeants de la cellule n'étaient pas impliqués dans la politique et qu'ils auraient pu considérer ses commentaires au cours de la réunion comme un manque de respect, comme ils l'ont effectivement fait.

Le chef Sloly a insisté pour que la cellule garantisse un nombre précis d'agents et a laissé entendre que tenter de planifier sans ces engagements de ressources serait une perte de temps. La cellule a répondu qu'elle voulait aider le SPO à développer un plan approprié et qu'elle était prête à s'engager à fournir les ressources nécessaires pour mettre en œuvre ce plan. La cellule a souligné la nécessité d'un plan parce que, à son avis, le plan du 9 février du SPO n'était pas sécuritaire et il présentait plusieurs lacunes : (1) son énoncé de mission n'expliquait pas ce que le SPO comptait accomplir et comment il comptait s'y prendre; (2) il manquait de sous-plans pour l'appuyer; (3) il n'y avait aucune approche pour maintenir les zones qu'il proposait de faire évacuer. Les représentants de la PPO et de la GRC ont tous deux déclaré que le plan du SPO pour dégager la première zone (l'intersection Rideau-Sussex) n'était pas sécuritaire

et qu'ils ne l'appuieraient pas. Le représentant de la GRC a dit au chef Sloly que le SPO devait interrompre ses opérations jusqu'à ce que la GRC amène suffisamment d'UMO pour faire évacuer systématiquement les manifestants du centre-ville.

En outre, le chef Sloly du SPO et la cellule n'étaient pas d'accord sur l'impact des mesures prises à Ottawa sur les manifestations ailleurs au Canada. La cellule a souligné que le SPO devait adopter une approche mesurée pour éviter de provoquer des perturbations supplémentaires ailleurs. Le chef Sloly a répondu qu'il ne voulait pas entendre parler des perturbations ailleurs au pays et que la fin du Convoi de la liberté à Ottawa y mettrait également fin dans le reste du Canada. La cellule a conclu que les actions du SPO pourraient avoir un impact négatif sur les manifestations ayant lieu ailleurs et sous la responsabilité de la PPO et de la GRC.

Du point de vue de la cellule, cette réunion n'a pas généré l'accord sur la planification et l'intégration qu'elle recherchait. Au lieu d'un plan commun, il y avait maintenant deux plans : le plan zone par zone du SPO du 9 février, et le plan en cours d'élaboration de la cellule pour dégager systématiquement le centre-ville. Bien que le chef Sloly ait compris le point de vue de la cellule selon lequel le plan du SPO était trop agressif, il n'a pas accepté de le mettre en pause. La cellule n'a pas eu l'impression qu'un accord avait été trouvé sur l'intégration parce que le chef Sloly et la cellule avaient une compréhension différente de ce que signifiait l'intégration.

Le 10 février, le chef Sloly a déclaré qu'il ne s'attendait pas à grand-chose de la part de la cellule et qu'il pensait qu'elle voulait que le SPO interrompe ses opérations parce que la PPO et la GRC avaient priorisé d'autres endroits. Pour sa part, la cellule a décidé de ne pas participer au plan du SPO, car il [TRADUCTION] « courait tout droit au désastre³⁵ ». La PPO s'est seulement engagée à fournir suffisamment d'agents pour maintenir le statu quo. Entre-temps, la cellule a décidé de développer un plan global qui s'appuyait sur le plan du SPO et de doter ce plan en personnel au fur et à mesure de son développement.

³⁵ Notes du breffage de la cellule de planification intégrée, 9 février 2022, OPP00001838, p. 2.

11.5 Windsor est priorisée par la PPO et la GRC

Les préoccupations de la cellule quant à la sécurité du plan du 9 février du SPO ont eu d'importantes répercussions sur d'autres régions du Canada. Le 10 février, le commissaire Carrique de la PPO avait priorisé le déploiement des ressources de la PPO à Windsor. Il a fondé cette décision non seulement sur l'importance économique de Windsor, mais aussi sur le fait que le SPO n'avait pas de plan approprié pour utiliser les agents de la PPO. Il a témoigné que la PPO aurait pu aider le SPO à mettre fin aux manifestations plus tôt, si un tel plan avait existé. La GRC a priorisé Windsor et a redéployé des agents d'Ottawa à Windsor pour des raisons similaires. Ni la GRC ni la PPO ne semblent avoir communiqué cette décision au chef Sloly du SPO ce qui a peut-être contribué à ce qu'il ait peu d'attentes à l'égard de la cellule.

Le Service de police de Windsor (SPW) n'avait pas non plus de plan le 9 ou le 10 février pour lever le blocage du pont Ambassador, mais la PPO et la GRC s'en préoccupaient moins pour deux raisons. Premièrement, le SPW avait accepté de former un commandement unifié et de laisser la PPO diriger la planification et les opérations. La PPO et la GRC faisaient confiance à la commandante de la PPO pour accomplir ces tâches. Deuxièmement, la manifestation de Windsor était moins complexe que celle d'Ottawa.

11.6 L'intégration et le dysfonctionnement du commandement le 10 février

Les difficultés d'intégration, de planification, de commandement et de contrôle du SPO ont atteint leur point de rupture le 10 février. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a témoigné qu'il s'agissait du pire jour de sa carrière policière en raison du dysfonctionnement qu'elle a connu.

Les événements de cette journée ont confirmé que le SPO et la cellule travaillaient en vase clos, isolés l'un de l'autre. La cellule a eu du mal à obtenir des informations sur les ressources et les plans du SPO, car les agents du SPO se sentaient incapables de les fournir sans l'approbation du chef Sloly. Alors que la cellule développait un

plan et avait commencé à demander des ressources à d'autres agences de police ontariennes, le SPO n'avait pas approuvé ce plan. Pour sa part, le chef Sloly ne savait pas si la cellule allait s'intégrer au SPO. Malgré le besoin de ressources du SPO, il a proposé de renvoyer tous les agents de la GRC et de la PPO venus aider le SPO qui ne se prêtaient pas aux mesures coercitives assignées par le SPO.

Des débats véhéments ont eu lieu au sein de l'équipe de commandement du chef Sloly sur la possibilité d'établir un commandement intégré. Lorsque la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a proposé d'ajouter l'inspecteur Dave Springer, expert en maintien de l'ordre de la PPO, à l'équipe de commandement, le commandant des événements du SPO, le surintendant Patterson, a déclaré que l'établissement d'un commandement intégré avec la PPO n'était pas souhaitable parce que la PPO voulait garder le Convoi de la liberté à Ottawa plutôt que d'aider à y mettre fin. Le surintendant Patterson a également critiqué l'inspecteur Springer de la PPO, et le chef Sloly a exprimé son soutien à cette critique, en utilisant un langage de mauvais goût.

De plus, la relation entre les commandants stratégique et opérationnel du SPO, c'est-à-dire la cheffe adjointe intérimaire Ferguson et le surintendant Patterson, s'est détériorée. Comme je l'ai mentionné précédemment, les mesures de maintien de l'ordre du 9 février contre les manifestants de l'intersection Rideau-Sussex ont été annulées, contre la volonté du chef Sloly et du surintendant Patterson, lorsque les experts en maintien de l'ordre du SPO ont convenu avec la cellule que cette action n'était pas sécuritaire. Cette annulation a révélé le conflit interne au sein de l'équipe de commandement du SPO. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a déclaré qu'elle n'était pas d'accord avec l'approche proposée par le chef Sloly et le surintendant Patterson, car elle n'incluait pas la négociation et poursuivait des opérations dangereuses que la cellule ne soutenait pas. En réponse, le surintendant Patterson du SPO l'a accusée de miner son autorité en complotant avec son conjoint, le sergent d'état-major John Ferguson, chef de l'ELP du SPO, une allégation qu'elle a niée. Elle a proposé de démissionner en raison de son désaccord avec l'approche du chef Sloly et du surintendant Patterson. Au lieu de cela, le chef Sloly a démis le

surintendant Patterson de ses fonctions de commandant des événements en raison de ses commentaires.

Le même jour, la cellule a préparé une évaluation honnête de l'état actuel du SPO. L'évaluation mentionnait que l'approche du SPO était agressive, risquée, non fondée sur le renseignement et non élaborée en collaboration avec des partenaires. Elle mettait en évidence un commandement et un contrôle peu clairs et incomplets, ainsi qu'un mauvais partage de l'information à l'interne, ce qui a contribué à l'incident du chemin Coventry et à l'annulation de l'opération à l'intersection Rideau-Sussex. Enfin, le rapport indique que le SPO ne considérait pas les événements d'Ottawa dans un contexte national.

12. La tentative du SPO de «réinitialiser»

12.1 La rectification du tir par le surintendant intérimaire Bernier

Le remplacement du surintendant Patterson a ouvert la voie à une réinitialisation notable au sein du SPO. Le chef Sloly a consulté ses chefs adjoints pour trouver un remplaçant et, le 10 février, ils ont choisi le surintendant intérimaire Robert Bernier, qui était l'un des commandants les mieux formés du SPO et qui avait de l'expérience dans la direction d'opérations de maintien de l'ordre et d'autres événements majeurs.

Le surintendant intérimaire Bernier a immédiatement identifié une gamme de priorités qui, selon lui, aideraient le SPO à «réinitialiser» sa réponse aux manifestations. Il a également obtenu deux engagements de la part de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson avant d'accepter d'assumer le rôle de commandant des événements : la nomination de l'inspecteur Springer de la PPO comme commandant adjoint des événements, et une autonomie par rapport au chef Sloly du SPO pour prendre des décisions opérationnelles et pour élaborer et approuver les plans. Il a également fait nommer le surintendant intérimaire Robert Drummond du SPO dans un rôle d'agent de liaison exécutif avec le chef Sloly afin de tenir ce dernier à distance.

Le surintendant intérimaire Bernier du SPO a commencé à rectifier le tir en élaborant un nouvel énoncé de mission qui mettait l'accent sur la négociation, la désescalade, le respect du droit de manifester, la sécurité publique et l'intégration de l'UMO et de l'ELP dans la prise de décision.

Le surintendant intérimaire Bernier a également réinitialisé la structure de commandement du SPO en formant une table de commandement intégrée pour prendre toutes les décisions opérationnelles. Il a présidé la table, et chaque équipe spécialisée – y compris l'UMO et l'ELP – y avait un siège. Ainsi, il pouvait prendre des décisions rapides après avoir reçu l'avis des experts en la matière, tout en veillant à ce que chaque équipe spécialisée soit au courant des décisions opérationnelles. La table a contribué à rétablir la confiance des membres de l'ELP dans le commandement du SPO en leur assurant qu'ils avaient leur mot à dire dans la prise de décision. De plus, comme des agents de la PPO siégeaient à la table, ce fut un premier pas vers l'intégration avec les organismes partenaires. Si elle avait été formée plus tôt, cette table aurait pu résoudre de nombreux problèmes d'intégration interne du SPO.

Le chef Sloly a appuyé la nouvelle orientation que le surintendant intérimaire Bernier avait l'intention de prendre, même si elle s'écartait de certains aspects de son plan du 9 février et incluait l'inspecteur Springer de la PPO, que le chef Sloly avait déjà critiqué. Même si la confiance du chef Sloly en son équipe était faible, il faisait confiance au surintendant intérimaire Bernier.

La nomination du surintendant intérimaire Bernier n'a pas résolu tous les problèmes du SPO. À certains moments, le chef Sloly a continué de participer aux opérations, notamment en donnant l'ordre de fermer des ponts, en demandant l'approbation d'un plan de circulation de fin de semaine et en établissant des échéanciers pour les opérations. Il battait généralement en retraite lorsque le surintendant intérimaire Bernier affirmait son autonomie. Cependant, le surintendant intérimaire Bernier n'a pas toujours reçu des renseignements en temps opportun. Par exemple, le chef Sloly ne l'a pas initialement informé de la négociation de la Ville avec les dirigeants du Convoi de la liberté pour déplacer les véhicules des manifestants des zones résidentielles, un

sujet que j'ai abordé plus haut dans ce chapitre. De même, le surintendant intérimaire Bernier n'a pas été informé que la cellule élaborait un plan aux côtés du SPO, un défaut de communication évident qui a surpris le chef Sloly.

Néanmoins, la rectification de tir amorcée le 11 février a été significative et a marqué un véritable tournant qui a éventuellement mené à la fin des manifestations d'Ottawa.

12.2 La poursuite des efforts d'intégration

Le 11 février, la cellule avait élaboré un projet de plan. Ce plan incorporait l'objectif du plan du 9 février de réduire l'empreinte des manifestants. Cependant, au lieu de poursuivre l'approche zone par zone du plan du 9 février pour atteindre cet objectif, il décrivait un plan en quatre phases pour stabiliser la situation, dégager toute la zone de la manifestation, maintenir la zone dégagée, puis démobiliser. Le plan a également développé la brève section de négociation du plan du 9 février en mettant l'accent et en fournissant des détails supplémentaires sur l'utilisation de l'ELP et d'une stratégie de communication pour tenter de réduire l'empreinte des manifestants. Le projet de plan de la cellule établissait un commandement intégré.

La commissaire Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO ont tous deux exprimé leur confiance dans le projet de plan de la cellule lorsqu'ils en ont été informés le 11 février. Ils n'ont pas hésité à déployer des agents pour exécuter le plan parce qu'il était sécuritaire et viable et qu'en intégrant le commandement, ils avaient leur mot à dire sur la façon dont leurs ressources seraient utilisées. Ils voulaient que le plan soit mis en œuvre rapidement. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO l'a également soutenu et a demandé l'approbation du chef Sloly le 11 février, conformément à la déclaration du chef Sloly du 9 février selon laquelle son approbation était nécessaire pour modifier le plan opérationnel du SPO.

Cependant, la cellule et le SPO travaillaient encore en vase clos. Le surintendant intérimaire Bernier ne savait pas que la cellule élaborait un plan en même temps que le SPO, et donc, le soir du 11 février, il y avait encore deux plans en cours d'élaboration : celui du surintendant intérimaire Bernier et celui de la cellule. Le

12 février, le chef adjoint Bell du SPO a reconnu qu'il était nécessaire de les unir. Le représentant de la GRC de la cellule a contacté le surintendant intérimaire Bernier plus tard dans la journée pour l'informer que la cellule voulait l'aider. Ils ont convenu que la cellule élaborerait l'énoncé de mission, le plan d'action principal et les objectifs du surintendant intérimaire Bernier en un plan global.

Alors que le surintendant intérimaire Bernier a informé la cellule qu'il avait parlé au chef Sloly et que la cellule devrait aller de l'avant avec le plan, le chef Sloly a dit à la cellule qu'il devait être informé de ce plan. Lorsque le surintendant en chef Pardy de la PPO a dit au chef Sloly que la cellule voulait une plus grande intégration et qu'elle lui demandait d'approuver son plan le 12 février, le chef Sloly a répondu qu'il voulait aussi être informé à ce sujet. Quelques heures plus tard, la commissaire Lucki de la GRC a dit au chef Sloly qu'elle avait besoin qu'il soit informé du projet de plan de la cellule et qu'il l'approuve afin qu'elle puisse en bonne conscience déployer des ressources supplémentaires à Ottawa. Elle a exprimé des préoccupations concernant le fait que le SPO ne déployait pas la moitié des 250 agents que la GRC avait déjà fournis.

Dans l'après-midi du 12 février, la cellule a informé le chef Sloly de son projet de plan et a demandé son approbation. Le chef Sloly ne l'a pas donné. Selon le surintendant en chef Pardy de la PPO, cela s'est produit en raison d'une déclaration faite par un expert de la GRC au cours de la réunion, qui a suggéré involontairement que les actions du chef Sloly pourraient faire échouer la réponse policière aux manifestations d'Ottawa. Cela a incité le chef Sloly à répondre négativement et à déclarer que s'il n'avait pas confiance en ce que le SPO et la cellule pouvaient faire, il n'approuverait pas le plan. Le surintendant en chef Pardy de la PPO a présenté ses excuses. Au lieu de parvenir à un accord sur le projet de plan et un commandement intégré, le chef Sloly a demandé des documents supplémentaires et a déclaré qu'il ne soutiendrait pas l'approche de la cellule s'il n'avait pas confiance en son succès.

12.3 L'élaboration et l'approbation du plan du 13 février

Le soir du 12 février, la cellule a finalisé et approuvé son projet de plan, un document de 73 pages qui incorporait l'énoncé de mission du surintendant intérimaire Bernier et des éléments du plan du SPO du 9 février. Le 13 février, la cellule a demandé et obtenu l'approbation du surintendant intérimaire Bernier, et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a informé la cellule que l'approbation du chef Sloly n'était pas nécessaire. Plus tard dans la soirée, le chef Sloly a dit à la commissaire Lucki de la GRC et au commissaire Carrique de la PPO que le SPO avait [TRADUCTION] « pleinement approuvé » le plan³⁶.

Le plan du 13 février constituait une amélioration significative par rapport à celui du 9 février pour deux raisons. Premièrement, il décrivait en détail la manière dont la police allait mettre fin aux manifestations de manière globale et sécuritaire en utilisant d'abord l'ELP pour réduire l'empreinte des manifestations, puis en lançant des actions de maintien de l'ordre pour évacuer les manifestants restants. Deuxièmement, il a intégré le commandement aux niveaux opérationnel et stratégique. Le plan du 13 février précisait que le surintendant intérimaire Bernier serait le commandant opérationnel principal mais qu'il prendrait des décisions en consultant les commandants opérationnels de la PPO et de la GRC. Il précisait également qu'un commandement stratégique intégré SPO-PPO-GRC résoudrait tout désaccord entre les commandants opérationnels et servirait de tampon entre ces derniers et la sphère politique.

Le plan du 13 février ne comprenait pas encore de sous-plans pour évacuer les véhicules et les manifestants du centre-ville d'Ottawa, mais ils étaient en cours d'élaboration. Quoi qu'il en soit, leur absence le 13 février n'a pas retardé le déploiement des ressources puisque la police devait accomplir plusieurs autres tâches avant de lancer une opération. Les membres épuisés du SPO devaient se reposer, des agents de maintien de l'ordre supplémentaires de partout au Canada devaient être déployés à Ottawa et les ELP avaient besoin de temps pour négocier. Les commissaires Lucki

³⁶ Courriel de P. Sloly, 13 février 2022, OPP00001547.

et Carrique ont exprimé leur confiance dans le plan et semblaient prêts à engager des ressources importantes, y compris celles qui proviendraient du dégagement du pont Ambassador le 13 février.

La cellule et le surintendant intérimaire Bernier du SPO étaient convaincus que le plan incorporait tous les pouvoirs et toutes les ressources dont la police avait besoin pour réussir à mettre fin aux manifestations du Convoi de la liberté. Plus précisément, le plan du 13 février s'appuyait sur les ressources ou pouvoirs existants pour accomplir certaines des mêmes tâches que le gouvernement fédéral a ensuite incluses dans ses mesures d'urgence – restreindre l'accès au centre-ville d'Ottawa, remorquer les véhicules et autoriser la GRC et les agents municipaux d'autres provinces à faire respecter les lois provinciales et municipales.

Par exemple, le surintendant intérimaire Bernier et la cellule prévoyaient d'établir une zone d'exclusion en vertu de l'autorité de la common law une fois qu'ils auraient lancé une opération de maintien de l'ordre. Bien que le surintendant intérimaire Bernier ait reconnu qu'il pourrait être difficile d'expliquer l'autorité de la common law aux manifestants et au public, il était convaincu que la police avait cette autorité.

De plus, le surintendant intérimaire Bernier était convaincu, le 13 février, que la police aurait une capacité de remorquage suffisante. À ce moment-là, la PPO avait obtenu 34 remorqueuses lourdes. Au moins 16 de ces remorqueuses, ainsi que d'autres véhicules légers de remorquage et de soutien, sont arrivées à Ottawa bien avant que le plan final visant à évacuer les manifestants du centre-ville ne soit approuvé le 17 février. La police avait également l'autorisation légale de remorquer les véhicules en vertu du *Code de la route*.

Enfin, le SPO et la PPO disposaient d'outils permettant d'accorder des pouvoirs à la GRC et à la police des autres provinces pour faire appliquer les lois provinciales et municipales en Ontario. Pour qu'ils puissent exercer ces pouvoirs, les agents de ces forces policières devaient d'abord prêter serment en Ontario. Ce processus d'assermentation comportait des inconvénients, mais n'a pas retardé de manière significative le déploiement des agents.

13. La résistance continue des résidents

Lors de la troisième fin de semaine de manifestations, les frustrations des résidents ont atteint un point d'ébullition.

Le 12 février, les résidents et les entreprises du quartier Glebe à Ottawa ont organisé une marche de quartier similaire à celle organisée par les résidents le 4 février afin de montrer leur opposition aux manifestations. Ils ont marché vers le nord sur la rue Bank jusqu'au centre-ville, où ils ont fait demi-tour pour éviter les altercations avec les manifestants du convoi. Le lendemain, des contre-manifestations ont eu lieu devant le siège du SPO.

La frustration des résidents a culminé dans ce qu'on appelle désormais « la bataille du pont Billings », le 13 février, à l'intersection de la promenade Riverside et de la rue Bank. Au plus fort de la manifestation, environ 1 000 contre-manifestants y ont participé.

La contre-manifestation a été organisée pour empêcher un autre convoi de se joindre aux manifestations au centre-ville. Des centaines de personnes ont rempli la rue, bloquant le convoi composé principalement de camionnettes, l'empêchant de passer. Des agents du SPO étaient présents lors de l'événement, mais ne sont pas intervenus, et il n'y a pas eu d'altercation entre les deux groupes. Finalement, une entente a été conclue : les manifestants ont retiré les drapeaux soutenant le convoi de leurs véhicules et ils ont été autorisés à partir, un par un.

Selon les membres du conseil municipal d'Ottawa Catherine McKenney et Mathieu Fleury, l'événement du pont Billings a été un moment décisif. La communauté s'est sentie responsabilisée et a voulu prendre d'autres mesures contre les manifestants. D'autres ont vu cet événement d'un tout autre œil. Le premier ministre Trudeau a déclaré que le gouvernement craignait que des contre-manifestations comme celle-ci ne deviennent plus fréquentes et n'augmentent la possibilité de violence. Comme je l'ai mentionné plus haut dans ce chapitre, les contre-manifestations étaient aussi une préoccupation générale pour la police.



14. La «percée» avec les manifestants

Au moment même où le SPO procédait à une rectification du tir sous la direction du surintendant intérimaire Bernier, les manifestants et les représentants de la Ville d'Ottawa reprenaient les pourparlers pour abaisser les tensions liées aux manifestations. Bien que les efforts précédents pour dégager l'intersection Rideau-Sussex aient échoué, les deux parties voulaient faire une nouvelle tentative pour déplacer les camions et tenter de trouver une solution politique aux manifestations.

14.1 L'arrivée de Dean French

Dean French est l'ancien chef de cabinet du premier ministre Ford. Le 6 février, l'ancien premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Brian Peckford, l'a mis en contact avec Keith Wilson, un avocat du convoi. M. French a proposé de servir d'intermédiaire entre les manifestants et la Ville d'Ottawa pour voir si les deux parties pouvaient trouver un terrain d'entente pour aller de l'avant.

Le 10 février, M. French a appelé le maire d'Ottawa, M. Watson. Les deux hommes se connaissent depuis que M. French avait travaillé au bureau du premier ministre Ford. M. French a indiqué qu'il était prêt à faciliter des discussions avec les manifestants. Le maire a demandé à son chef de cabinet, M. Arpin, de rappeler M. French pour voir s'il était possible de conclure une entente afin de soulager les quartiers résidentiels. Comme le maire Watson, M. Arpin connaissait déjà M. French, qu'il considérait comme un homme [TRADUCTION] « qui allait droit au but » et une personne sérieuse et crédible.

Lors de son premier appel avec M. French, le chef de cabinet M. Arpin a suggéré que si M. French pouvait persuader les organisateurs du convoi de retirer les camions des zones résidentielles, une rencontre entre les manifestants et le maire Watson pourrait être possible. M. French a transmis ce message à M^e Wilson et aux manifestants. M^e Wilson et les autres leaders de la manifestation ont pensé qu'ils pouvaient travailler vers ce but.

M. French a poursuivi ses discussions en tête-à-tête avec M. Arpin et M^e Wilson, respectivement. Les conversations ont été productives et, le 11 février, M. French s'est rendu à Ottawa pour conclure une entente. Il a rencontré M. Arpin en personne pour finaliser les détails de l'entente. Cette entente incluait un engagement à déplacer au moins 75 % des camions se trouvant dans des zones résidentielles dans un délai de 24 à 72 heures. Ces détails ont été rédigés dans une lettre provenant du maire.

Plus tard dans la journée, M. French a rencontré M^e Wilson, M^e Chipiuk, M^{me} Lich, M. Marazzo et plusieurs autres organisateurs de la manifestation. M. French a présenté la proposition initiale de la Ville. Après quelques échanges, les termes de l'entente ont été finalisés. Certains camions seraient déplacés sur la rue Wellington, mais l'entente envisageait également de déplacer des camions vers la ville d'Arnprior (Ontario), située à environ 65 km d'Ottawa. En contrepartie, le maire rencontrerait M^{me} Lich et d'autres membres de la manifestation du Convoi de la liberté.

14.2 Une stratégie de sortie potentielle pour les manifestants

M^{me} Lich et M^e Wilson considéraient l'entente comme le début d'une éventuelle stratégie de sortie. La rue Wellington ne pouvait pas contenir tous les véhicules qui devaient être déplacés, et la plupart allaient donc se rendre à Arnprior. M^e Wilson pensait que cela donnerait à de nombreux manifestants un prétexte bienvenu pour quitter Ottawa entièrement, sans perdre la face. Par ailleurs, M^{me} Lich espérait qu'une rencontre avec le maire pourrait servir de point de départ à des réunions avec des politiciens fédéraux.

Les membres du conseil d'administration de la société Freedom ont convoqué une réunion d'urgence le soir même et ont décidé d'accepter l'entente. Au cours de cette réunion, ils ont affiné la stratégie de sortie proposée et ont dressé une liste d'objectifs relatifs aux mesures de santé publique ayant trait à la COVID-19. Le résultat a éventuellement été une lettre ouverte aux premiers ministres et autres responsables³⁷.

³⁷ *Lettre ouverte aux premiers ministres, et à nos représentants élus et nommés*, 17 février 2022, HRF00001323.

La lettre demandait (1) la fin de [TRADUCTION] « toutes les obligations vaccinales » – fédérales, provinciales et municipales; (2) la fin de l'exigence du port du masque; (3) la fin de toutes les déclarations d'urgence relatives aux manifestations; (4) la protection financière des petites entreprises lésées par les confinements liés à la COVID-19; et (5) le respect de la liberté de choix sans discrimination. La lettre demandait également à la Cour suprême du Canada de déterminer la validité constitutionnelle des mesures de santé publique au sujet de la COVID-19 et une commission d'enquête sur la réponse du gouvernement à la pandémie.

Le conseil d'administration de la société Freedom a également préparé un « Manifeste de la liberté » à distribuer aux participants du convoi, qui était destiné à expliquer l'entente conclue avec la Ville³⁸. Le manifeste expliquait que le convoi avait [TRADUCTION] « toujours été une manifestation pacifique ». Cependant, étant donné que de nombreux camions étaient dispersés dans le centre-ville, le convoi « dérangeait » également les résidents du centre-ville. Le manifeste expliquait donc que le convoi devait repositionner les camions sur la rue Wellington à partir du 14 février. Plusieurs centaines d'exemplaires du Manifeste de la liberté ont été distribués aux camionneurs.

14.3 L'échange de lettres

Des lettres énonçant les termes de l'entente ont été rédigées pour être signées par le maire Watson et Tamara Lich. Le 12 février, M^{me} Lich et le maire Watson ont échangé des copies signées des lettres³⁹. La lettre du maire reconnaissait que les [TRADUCTION] « effets préjudiciables » de la manifestation sur les résidents d'Ottawa n'étaient pas les « conséquences voulues » du convoi et demandait que les manifestants et leurs véhicules soient limités « à un périmètre restreint allant de la rue Wellington à l'angle de la rue Elgin jusqu'à la promenade Sir-John-A.-Macdonald ».

Reconnaissant la nature décentralisée de la manifestation, le maire a demandé à M^{me} Lich de [TRADUCTION] « chercher le soutien des camionneurs pour suivre cette voie

³⁸ Projet du Manifeste de la liberté, 12 février 2022, HRF00001285.

³⁹ Lettre de J. Watson, 12 février 2022, HRF00001264; Lettre de Tamara Lich, 12 février 2022, HRF00001275.

de désescalade ». En contrepartie, le maire Watson a proposé de rencontrer M^{me} Lich pour discuter des préoccupations du Convoi de la liberté. La formulation de la lettre a laissé croire à certains manifestants qu'ils avaient 72 heures pour déplacer leurs camions, bien que cela n'ait pas été expressément précisé.

Dans sa lettre de réponse, M^{me} Lich a réaffirmé que le Convoi de la liberté avait [TRADUCTION] « toujours été une manifestation pacifique ». Elle a reconnu que certains résidents et entreprises d'Ottawa avaient été perturbés et a accepté la demande du maire de déplacer les camions hors des zones résidentielles et sur la rue Wellington.

Le 13 février, des copies de la lettre ont été distribuées au chef Sloly et à l'avocate générale du SPO, aux conseillers municipaux, ainsi qu'au chef de cabinet du ministre fédéral de la Sécurité publique, M. Mendicino. Les deux lettres ont été rendues publiques plus tard dans la journée.

14.4 La coordination avec la police

Le SPO n'a pas été directement impliqué dans ces négociations et n'en a pris connaissance que le 12 février, lorsque le directeur municipal d'Ottawa, M. Kanellakos, en a parlé au chef Sloly du SPO. À ce moment-là, les négociations étaient toujours en cours et M. Kanellakos a demandé au chef Sloly de garder l'information confidentielle. Le chef Sloly a dit à M. Kanellakos qu'il voulait que les négociations soient indépendantes du SPO, car il s'agissait d'une question politique.

Le 13 février à midi, juste avant que les lettres ne soient rendues publiques, un appel a eu lieu entre le directeur municipal Kanellakos, le chef Sloly du SPO, l'avocate générale du SPO Christiane Huneault, le chef adjoint Bell du SPO, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO et le directeur des Services de protection et d'urgence d'Ottawa M. Ayotte. Ils ont convenu qu'un cadre supérieur du SPO serait chargé d'aider à la logistique de la mise en œuvre de l'entente. Les deux chefs adjoints ont soutenu l'entente, car ils pensaient qu'elle rendrait la manifestation plus facile à gérer. Malgré ses réserves, le chef Sloly a affecté le surintendant intérimaire Drummond à la coordination du déplacement. Il a été convenu que le surintendant

intérimaire Drummond, les fonctionnaires de la Ville et les représentants des dirigeants du convoi se rencontreraient le soir même pour planifier le déplacement. Le commissaire Carrique de la PPO et la commissaire Lucki de la GRC étaient au courant de ces négociations.

À 13 h 15, il y a eu une séance d'information exécutive concernant les négociations, à laquelle ont participé le surintendant intérimaire Drummond et le surintendant intérimaire Bernier. Le chef Sloy a posé plusieurs questions visant à s'assurer que le plan s'alignait sur les objectifs du SPO, notamment sur la façon dont le SPO traiterait les groupes qui ne partiraient pas et sur la façon dont les quartiers pourraient être fortifiés pour empêcher les camions de revenir. Après la réunion, le surintendant intérimaire Drummond du SPO a informé le sergent d'état-major Ferguson du SPO et l'ELP de la PPO des négociations avec les manifestants. Il ne se souvient pas d'inquiétudes exprimées par l'un ou l'autre d'entre eux.

14.5 La publication de l'entente et les efforts pour la mettre en œuvre

Le 13 février, les lettres échangées par le maire et M^{me} Lich ont été rendues publiques, et les médias ont commencé à en parler. Une réunion entre les manifestants et les représentants de la Ville a été fixée à 17 h 30 pour discuter de la logistique. Le surintendant intérimaire Drummond a compris que son rôle était d'assister à la réunion et de faire part de ses préoccupations au surintendant intérimaire Bernier et à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO. Il était également présent pour aider à régler les détails, assurer la sécurité publique et coordonner la logistique.

Lors de la réunion, le surintendant intérimaire Drummond a négocié certains détails du déplacement avec les manifestants, notamment le fait que les manifestants ne seraient pas autorisés à apporter du carburant sur la rue Wellington et que les camions ne pourraient pas circuler sur la SJAM. Il était entendu que tous les camions ne pourraient pas se stationner sur la rue Wellington et que les autres seraient déplacés à l'extérieur de la ville. Le surintendant intérimaire Drummond a dit aux

manifestants que même s'ils s'installaient sur la rue Wellington, ils ne pourraient pas y rester indéfiniment.

À la fin de la réunion, le surintendant intérimaire Drummond du SPO a fait rapport au surintendant intérimaire Bernier et à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO. Le groupe de manifestants est allé parler aux camionneurs sur le terrain pour obtenir leur accord sur l'entente. Malgré une certaine résistance au début, le groupe de manifestants a eu l'impression d'obtenir un soutien important de la part des camionneurs. Le déplacement n'a toutefois commencé que le lendemain matin.

Les organisateurs de la manifestation n'étaient pas tous favorables à ces plans, et un certain nombre d'entre eux s'efforçaient de les miner. Benjamin Dichter a été une source particulière de difficultés. Bien qu'il ait été informé de l'entente, il a utilisé son compte Twitter pour nier son existence. Il a semé encore plus de confusion en publiant un démenti similaire en utilisant le compte Twitter de Tamara Lich, auquel il avait accès. Patrick King et Brigitte Belton ont également nié l'existence d'une entente et l'ont qualifiée [TRADUCTION] « d'opération sous faux pavillon » ou de « fausse nouvelle⁴⁰ ».

Les tentatives de déplacement des camions ont commencé vers 13 h le 14 février, des erreurs de communication sur le terrain ayant, semblerait-il, empêché un début plus tôt.

À 15 h 40, le surintendant intérimaire Drummond a rencontré la table de commandement intégrée au CCRNC. Ils ont notamment discuté du fait qu'un groupe de manifestants sur la rue Bank ne voulait pas partir, qu'il n'y avait pas eu de mouvement vers des sites périphériques et que certains manifestants à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex intimidaient d'autres manifestants pour qu'ils restent. Le groupe a soulevé l'étude d'options impliquant les UMO dans les zones à l'extérieur de

⁴⁰ Patrick King — Stand your Ground, COM00000881; Message TikTok de Brigitte Belton, COM00000868.

la rue Wellington, car le SPO estimait qu'il ne serait pas de bonne foi de mener des opérations à cet endroit immédiatement après avoir demandé que les manifestants s'y déplacent volontairement.

À 16 h 30, le surintendant Larry Brookson du Service de protection parlementaire (SPP) a appelé le chef Sloly du SPO pour lui faire part de son inquiétude de ne pas avoir été informé de l'entente sur le déplacement des camions. Le chef Sloly avait présumé que le SPP avait reçu un breffage à ce sujet dans le cadre d'INTERSECT. Le surintendant Brookson a exprimé ses inquiétudes que la Ville et la police autorisent des véhicules à se stationner sur la rue Wellington.

À 17 h, le chef Sloly, le chef adjoint Bell, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson, le surintendant intérimaire Bernier, l'inspecteur Lucas, le surintendant Patterson et le surintendant intérimaire Drummond ont participé à une réunion. Au cours de la réunion, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a soulevé le fait que le SPP était mécontent de la présence des camions sur la rue Wellington. À ce moment-là, il faisait nuit et le déplacement des camions avait cessé pour la journée. En fin de compte, 102 véhicules avaient été déplacés, dont 42 camions lourds, y compris 23 sur la rue Wellington. Selon M^e Wilson, d'autres véhicules ont pu se rendre à l'extérieur de la ville ou retourner chez eux.

Le 15 février, lors d'une réunion vers midi avec la table de commandement intégrée, il a été déterminé que le SPO ne faciliterait plus la circulation des camions. Cette décision s'explique en grande partie par l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022, un sujet que j'aborde en profondeur au chapitre 14. L'invocation de cette loi a changé les priorités et les objectifs du SPO, y compris la perspective d'une intervention de l'UMO sur la rue Wellington. Le règlement en vertu de la Loi – qui n'était pas encore en place – pourrait avoir fourni au SPO des outils supplémentaires. D'autres raisons semblent être les préoccupations de sécurité du SPO, l'espace supplémentaire limité sur la rue Wellington, et le fait que tous les groupes de manifestants n'étaient pas prêts à partir.

L'entente initiale n'a jamais été pleinement mise en œuvre et les manifestants n'ont jamais rencontré le maire.

15. Les défis de la mise en œuvre du plan du 13 février du SPO

Le 14 février, le plan du 13 février du SPO avait été approuvé, mais les problèmes de commandement, de contrôle et d'intégration persistaient.

Le 14 février a commencé par un pas prometteur vers l'intégration. Ce matin-là, le surintendant intérimaire Bernier et sa table de commandement se sont installés au Centre national des opérations, où se trouvait la cellule, ce qui a contribué à l'élimination du cloisonnement entre les deux groupes. Mais des défis sont rapidement apparus. Le chef Sloly du SPO a demandé au surintendant intérimaire Bernier de lui faire rapport dans un autre centre de commandement du SPO, ce qui a entraîné l'intervention du surintendant en chef Pardy de la PPO pour s'assurer que le surintendant intérimaire Bernier puisse se concentrer sur le travail opérationnel. Bien que cet incident ait été rapidement résolu, il a mis en évidence les défis permanents que posait l'intégration des commandements stratégiques et la capacité du surintendant intérimaire Drummond du SPO, qui avait assumé le rôle d'agent de liaison exécutif, à isoler le surintendant intérimaire Bernier des interventions du chef Sloly. Bien que le surintendant intérimaire Bernier ait informé le chef Sloly que le surintendant intérimaire Drummond agirait en tant qu'agent de liaison exécutif, le chef Sloly n'avait aucun souvenir de ce poste et n'était pas au courant des préoccupations qui ont mené à sa création.

Le chef Sloly a également demandé que l'avocate générale du SPO examine le plan du 13 février. Bien que l'avocate générale ait indiqué qu'elle examinerait le plan, mais ne l'approuverait pas, la cellule était préoccupée, car elle avait compris que le plan ne pouvait pas être mis en œuvre tant que l'examen n'avait pas eu lieu. Le chef Sloly a

déclaré qu'il n'avait jamais eu l'intention de retarder la mise en œuvre du plan, mais on ne sait pas s'il a communiqué cette intention à la cellule.

De plus, le surintendant intérimaire Bernier et d'autres membres du SCI ont continué de croire que le chef Sloly voulait examiner et approuver le plan avant qu'il ne soit mis en œuvre. Le 14 février, la commissaire Lucki de la GRC a demandé au chef Sloly pourquoi il n'avait pas approuvé le plan et lui a dit que le fait de ne pas le faire empêchait sa mise en œuvre. Le chef Sloly s'est dit choqué par cette question et lui a répondu que son approbation n'était pas nécessaire. Il a témoigné qu'il n'avait aucune idée de la raison pour laquelle il y avait des questions sur le statut du plan après qu'il a dit aux commissaires Lucki et Carrique, le 13 février, que le plan avait été [TRADUCTION] « entièrement approuvé ».

Bien que je ne trouve pas nécessaire de trancher si le chef Sloly a cherché à approuver le plan du 13 février, ses actions antérieures pendant les événements du Convoi de la liberté ont donné l'impression qu'il voulait approuver les plans, même après l'arrivée de la cellule. Plus précisément, il a dit à ses chefs adjoints qu'il voulait approuver les changements apportés au plan du 9 février et a même demandé à approuver des plans mineurs, comme le plan de circulation de la fin de semaine du 12 février.

La cellule a également cru que le SPO reprenait en partie l'approche zone par zone du plan du 9 février. Cette perception est apparue parce que, le 14 février, le surintendant intérimaire Bernier, sans la participation de la cellule, a décidé de lancer une opération de maintien de l'ordre pour expulser les manifestants qui restaient dans les rues résidentielles, malgré l'entente de la Ville d'Ottawa avec certains organisateurs du Convoi de la liberté permettant le déplacement des camions de ces rues vers la rue Wellington. Cette initiative unilatérale a amené la cellule à remettre en question l'engagement du SPO en faveur de l'intégration et du plan du 13 février.

16. Navigator Itée et Advanced Symbolics inc.

Le chef adjoint Bell du SPO et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO ont compris que des consultants externes préconisaient que le SPO prenne des mesures coercitives. Avant et pendant les manifestations du Convoi de la liberté, le SPO a reçu un soutien en matière de communication et de gestion des problèmes de la part de la société de relations publiques Navigator Itée, ainsi qu'une modélisation de l'opinion publique de la part d'une société d'études de marché utilisant l'intelligence artificielle, Advanced Symbolics inc. (ASI). Le chef adjoint Bell du SPO a témoigné que le chef Sloly a impliqué Navigator Itée dans des discussions opérationnelles pendant les manifestations du Convoi de la liberté, y compris des discussions dans lesquelles Navigator Itée a plaidé pour une utilisation active de mesures coercitives. Dans un cas, le directeur de Navigator Itée est entré dans le bureau du chef adjoint Bell du SPO sans y être invité et lui a dit que le SPO devrait prendre des mesures coercitives plus actives au Monument commémoratif de guerre du Canada. De même, la PDG d'ASI a été informée d'un des plans opérationnels du SPO et a également communiqué des conseils et des modèles sur les opérations de la circulation au chef Sloly. Le chef Sloly a témoigné qu'il ne basait pas ses décisions opérationnelles sur les évaluations de Navigator Itée ou d'ASI, mais il n'a pas nié que Navigator Itée mettait l'accent sur les mesures coercitives. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de trancher si le chef Sloly ou le SPO fondait ses décisions opérationnelles sur les conseils de Navigator Itée et d'ASI, le chef adjoint Bell et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson ont indiqué que la participation de Navigator Itée aux discussions opérationnelles favorisait cette perception.

Navigator Itée et ASI ont également préparé des produits qui analysaient la réputation du chef Sloly et l'impact des opérations policières potentielles sur le soutien du public au SPO. Le chef Sloly a témoigné que l'opinion publique était importante pour la sécurité publique, mais il a reconnu que ce type d'information pouvait donner l'impression qu'il se souciait de sa réputation et de celle du SPO.



17. La gouvernance de la police pendant les manifestations

Tout au long des manifestations à Ottawa, la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) a vu son rôle diminuer. Sa capacité à assurer une surveillance adéquate du SPO a aussi été affaiblie par la résistance du chef Sloly à fournir à la CSPO des informations pertinentes. Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario, qui supervise la CSPO, n'a pas agi dans toute la mesure de son autorité lorsqu'il a eu connaissance de problèmes au sein de la CSPO.

17.1 La résistance aux réunions de la CSPO

La présidente de la CSPO, Diane Deans, avait régulièrement des discussions en tête-à-tête avec le chef Sloly. Cependant, au niveau de la CSPO, la communication était bien moins fréquente. Après sa réunion du 26 janvier, la CSPO n'a pas tenu de réunion plénière avant le 5 février, le samedi de la deuxième fin de semaine. Au cours de la première semaine, le personnel de communication du SPO a informé la présidente Deans qu'elle devait réduire le nombre de réunions de la CSPO en raison des ressources limitées de la police. La CSPO a été informée que le service de communication du SPO répondrait à ses questions.

Lorsque la présidente Deans a demandé la tenue d'une réunion spéciale de la CSPO le 5 février, le chef Sloly l'en a dissuadée en disant que, bien qu'il ne puisse pas refuser la directive de la CSPO pour une réunion, il voulait la reporter au lundi parce qu'il était entièrement concentré sur la gestion des manifestations pendant la fin de semaine. Cependant, la présidente Deans a tenu la réunion spéciale de la CSPO et le chef Sloly y a assisté comme prévu.

17.2 Les demandes de plans opérationnels

Comme je l'explique au chapitre 8, avant l'arrivée du convoi, la CSPO a posé des questions sur le plan opérationnel du SPO et a reçu une explication de haut niveau. La CSPO n'a pas demandé de détails supplémentaires avant l'arrivée du convoi. Le

procès-verbal de la réunion du 5 février montre que la CSPO demandait davantage d'information et exerçait davantage de pression sur le chef Sloly pour obtenir des détails sur le plan du SPO pour mettre fin aux événements. Dans la partie à huis clos de la réunion, le chef Sloly a été pressé sur l'existence d'un plan. Le chef Sloly a témoigné que la CSPO a commencé à demander un [TRADUCTION] « plan clairement défini qui mènerait à la fin de la manifestation », mais a reconnu qu'il ne pouvait pas en fournir un à ce moment-là parce qu'un tel plan n'existait pas encore⁴¹. Malgré cela, le procès-verbal indique que [TRADUCTION] « [l]e chef a rassuré la CSPO sur l'existence d'un plan global, mais il n'a pas pu fournir tous les détails de ce que le SPO faisait sur le plan opérationnel⁴² ». En réalité, aucun « plan global » n'existait avant le 13 février.

Avant la réunion suivante, le 11 février, le chef Sloly a eu un appel avec la présidente Deans, au cours duquel il lui a dit qu'il ne fournirait pas d'information opérationnelle à la CSPO, faisant entendre qu'il serait illégal pour lui de le faire. Il ne partagerait des informations qu'à un niveau correspondant à ce qui avait été donné lors des réunions précédentes de la CSPO, c'est-à-dire une quantité minimale. Lors de la réunion qui a suivi, le chef Sloly a dit à la CSPO qu'il restait [TRADUCTION] « une sensibilité entourant les plans opérationnels du SPO⁴³ ».

Bien qu'il ait dit à la présidente Deans qu'il serait illégal pour lui de fournir certaines informations, il a convenu lors de son témoignage que la CSPO avait droit à toute information pertinente pour sa fonction de surveillance et qu'il n'y avait aucun obstacle juridique à la fourniture de ce type d'information. En suggérant le contraire, il a découragé les membres de la CSPO de rechercher des informations auxquelles ils avaient droit.

À cette époque, la présidente Deans a commencé à douter que le SPO ait réellement un plan pour mettre fin aux manifestations. Alors que le SPO, la Ville et la province savaient que les retards dans la mise à disposition des ressources par la PPO et la

⁴¹ Témoignage de P. Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 245 et 246.

⁴² Réunion spéciale de la CSPO, procès-verbal confidentiel 51, OPB0000164 7, p. 2.

⁴³ Réunion spéciale de la CSPO, procès-verbal 52, OPB00001272, p. 2.

GRC étaient liés à des inquiétudes sur l'état de préparation du plan, cette information n'a jamais été relayée à la CSPO. Rien n'aurait empêché que cette information soit partagée avec la CSPO. Le fait que personne n'ait cru que la CSPO devrait être au courant de cette question montre que la perception du rôle diminué de la CSPO était largement répandue.

Le 10 février, la Commission des services policiers de Toronto (CSPT) a publié une déclaration sur les plans du Service de police de Toronto concernant la gestion des manifestations associées au Convoi de la liberté. Je discute des manifestations de Toronto au chapitre 12. La déclaration indiquait que les membres de la CSPT avaient été informés des détails du plan opérationnel. La présidente Deans était mécontente du fait que la CSPT semblait recevoir plus d'information que la CSPO. La présidente Deans a formulé une autre demande d'information et a affirmé le droit de la CSPO d'être informée des priorités et des objectifs généraux du plan opérationnel du SPO. En réponse à cette demande, le chef Sloly a planifié la présence de la PPO le 15 février afin qu'elle informe la CSPO du plan du 13 février et des renseignements de la PPO sur les manifestations d'Ottawa. Ce breffage n'a pas eu lieu en raison de sa démission.

La CSPO, semble-t-il, partageait une perception diminuée de sa propre autorité. Par exemple, Carol Anne Meehan, conseillère municipale d'Ottawa et membre de la CSPO, a répondu à un courriel d'un autre conseiller en disant : [TRADUCTION] « J'aimerais avoir le pouvoir de faire quelque chose, à part regarder⁴⁴ ». La présidente Deans a convenu que le rôle de surveillance de la CSPO était limité. Bien que la CSPO semble avoir généralement compris son pouvoir de demander des informations, elle n'a pas su comment réagir lorsque le chef Sloly a résisté à la demande.

17.3 La supervision par le ministère du Solliciteur général

Comme je le décris au chapitre 8, le ministère du Solliciteur général de l'Ontario est chargé de surveiller les commissions des services policiers, de les consulter et de les

⁴⁴ Courriel de Carol Anne Meehan, 5 février 2022, OTT00017349.

conseiller. L'inspecteur général des services policiers Kenneth Weatherill a indiqué à la Commission qu'il portait une attention particulière aux manifestations liées au convoi dans toute la province, qu'il a reçu des rapports du conseiller en services policiers affecté à la CSPO pendant toute la période pertinente et qu'il a assisté à certaines réunions publiques de la CSPO. Il a également été informé du contenu des réunions à huis clos de la CSPO. Il a fait rapport au sous-solliciteur général quand cela était nécessaire. Le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, a témoigné que M. Weatherill s'intéressait aux réunions de la CSPO et qu'il en regardait certaines.

M. Weatherill a trouvé inquiétant que le chef Sloly n'ait pas fait part d'un plan opérationnel à la CSPO lorsque celle-ci l'a demandé. Il a aussi souligné que la CSPO ne recevait pas de réponses aux questions qu'elle posait aux cadres du SPO. Il a observé que des tensions se développaient entre la CSPO et le chef Sloly autour de ces questions. Selon M. Weatherill, la CSPO ne tenait pas le chef Sloly imputable dans la mesure où elle y avait droit.

Selon M. Weatherill et le conseiller en services policiers affecté à la CSPO, Graham Wight, il n'appartenait pas au ministère d'intervenir. M. Weatherill a déclaré qu'en vertu de la *LSP*, les commissions des services policiers ont la responsabilité exclusive de guider les chefs de police et de surveiller leur rendement. Il a ajouté que les commissions des services policiers des grandes municipalités comme Ottawa ont accès à d'autres ressources, comme du personnel et des conseillers juridiques.

Tout au long de la période pertinente, la CSPO s'est tournée vers le ministère pour obtenir une compréhension plus complète de son rôle. Le 1^{er} février, le directeur général de la CSPO a demandé l'avis du conseiller en services policiers pour savoir si la CSPO s'acquittait de ses responsabilités en vertu de la *LSP*. La CSPO a ensuite demandé une formation sur ses responsabilités et a demandé conseil sur l'élaboration de politiques lors d'un événement tel que le convoi. Le ministère a refusé de fournir la formation demandée en plein milieu d'un incident critique. M. Weatherill a plutôt

chargé le conseiller en services policiers de demander à la CSPO de poser des questions précises au ministère, qui y répondrait.

Le 9 février, la CSPO a fourni une liste de sept questions. Elles portaient sur le rôle et les obligations de la CSPO lors d'un événement en cours, sur les informations dont elle avait besoin pour remplir son rôle de gouvernance et sur des exemples de ce à quoi ressemble une bonne gouvernance d'une commission des services policiers lors d'un événement majeur. Le ministère a fourni une réponse détaillée à ces questions, soulignant que [TRADUCTION] «la commission des services policiers peut demander toute information qu'elle juge nécessaire pour s'assurer que le chef respecte ses obligations⁴⁵».

⁴⁵ Questions et réponses pour soutenir la réunion de la CSPO au sujet du rôle et des responsabilités de la Commission, février 2022, ONT00001118, p. 1.

Chapitre 10

Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador

Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador

1. Introduction

Le pont Ambassador à Windsor (Ontario) sert de point d'entrée (PDE) au Canada depuis Détroit (Michigan). Il a été le théâtre de l'une des plus importantes manifestations à l'extérieur d'Ottawa en janvier et février 2022. Pris à l'origine pour cible d'une opération escargot, le pont Ambassador a été bloqué par des manifestants et leurs véhicules à partir de la soirée du 7 février et a été ouvert et fermé par intermittence jusque dans la soirée du 13 février. Il a fallu environ 36 heures à des centaines de policiers d'au moins six services de police pour dégager le blocage. Le pont a été rouvert à la circulation peu après minuit le 14 février, avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Il ne s'agissait pas du premier blocage d'un PDE au Canada qui semblait inspiré par les manifestations d'Ottawa, mais c'était peut-être le plus important, en grande partie en raison du rôle que le pont Ambassador joue dans l'économie canadienne. Le blocage du PDE est devenu une source de préoccupation importante pour le gouvernement fédéral et il a été un élément clé au cours des jours qui ont précédé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a aussi beaucoup préoccupé le gouvernement de l'Ontario et semble avoir suscité une plus grande participation de la province.

2. Windsor, le pont Ambassador et le point d'entrée

Windsor est située dans le Sud-Ouest de l'Ontario, sur la rive sud de la rivière Détroit. Ville la plus au sud du Canada, Windsor joue un rôle essentiel dans l'économie régionale du Sud-Ouest de l'Ontario. Elle est à la fois un lien vital entre les économies canadienne et américaine et le lieu de résidence de centaines de milliers de personnes. Les villes de Windsor et de Détroit sont reliées par une série de passages frontaliers internationaux, le plus important étant le pont Ambassador.

Le PDE du pont Ambassador à Windsor est situé en face du PDE du pont Ambassador à Détroit (Michigan). Ce sont les postes frontaliers officiels utilisés pour entrer au Canada et aux États-Unis et ils sont pourvus en personnel par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). On accède principalement au PDE par l'autoroute 401 au Canada et par les autoroutes inter-États 75, 94, 96 et la route 10 aux États-Unis. PDE le plus fréquenté du Canada en volume commercial, il est ouvert sept jours sur sept, 24 heures sur 24. En 2021, le pont Ambassador était lié à près de 24 % de l'activité commerciale du Canada par voie terrestre. Plus de 390 millions de dollars d'échanges commerciaux traversent le pont chaque jour, ce qui représente 26 % des exportations du pays et 33 % des importations par voie terrestre.

Le pont Ambassador lui-même et les structures abritant l'ASFC sont la propriété de la filiale canadienne de la Detroit International Bridge Company. L'extrémité sud du pont et son PDE canadien se trouvent dans les limites de la ville de Windsor.

Le pont Ambassador est vital pour les entreprises de Windsor, notamment les entreprises automobiles qui constituent le cœur de l'économie de la ville. Des véhicules et des pièces automobiles d'une valeur totale de 141 millions de dollars traversent le pont chaque jour. Les entreprises locales du secteur de l'automobile fonctionnent selon les principes de la livraison juste-à-temps voulant que les matières premières, les composants et les pièces arrivent au moment où la production doit commencer, mais pas avant.

Il y a deux accès au pont du côté canadien de la frontière : l'accès principal du chemin Huron Church et un accès secondaire depuis la rue Wyandotte Ouest. Le chemin Huron Church est une route municipale qui rejoint l'autoroute 401 à un peu plus de trois kilomètres du pont Ambassador. Il s'agit d'une artère majeure de la ville, juste à l'ouest du centre-ville et on y trouve des écoles, des entreprises et des immeubles résidentiels. Depuis l'esplanade du pont Ambassador à l'autoroute 401, quiconque souhaite passer de l'est à l'ouest de la ville doit traverser le chemin Huron Church.

3. Le Service de police de Windsor

Le Service de police de Windsor (SPW) est le service de police compétent dans la ville de Windsor, y compris sur le chemin Huron Church. Il fournit aussi des services de police à la ville voisine d'Amherstburg. Bien que le pont Ambassador relève de la compétence fédérale en vertu de la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*, c'est le SPW qui y intervient dans les situations d'urgence. Le cas échéant, le SPW coordonne son intervention avec l'ASFC et peut aussi compter sur l'aide de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

En janvier et février 2022, les personnes suivantes occupaient des rôles au sein du SPW qui ont été importants dans la réponse policière aux manifestations :

- a. **Cheffe Pamela Mizuno** : La cheffe Mizuno était la cheffe du SPW, avec les rôles et les responsabilités d'un chef de corps policier municipal au sens de la *Loi sur les services policiers*.
- b. **Chef adjoint (Opérations) Jason Bellaire**¹ : Le chef adjoint Bellaire¹ a assuré la liaison avec le conseil municipal de Windsor et la Commission des services policiers de Windsor. Il a aussi assuré la gouvernance et la surveillance des opérations du SPW.

¹ Chef intérimaire Bellaire au moment des audiences.

- c. **Surintendant (Services d'enquête) Jason Crowley** : Le surintendant Crowley² a supervisé la Division des services d'enquête du SPW et a été nommé un des deux commandants des interventions critiques (CIC) du SPW pendant les manifestations au pont Ambassador.

- d. **Inspecteur Karel DeGraaf** : L'inspecteur DeGraaf était l'autre CIC du SPW pendant les manifestations au pont Ambassador.

Le surintendant Crowley était le CIC de nuit, tandis que l'inspecteur DeGraaf était le CIC de jour. En leur qualité de CIC, ils étaient chargés de prendre des décisions opérationnelles au nom du SPW en réaction aux manifestations. Ils ont commandé le SPW et les autres agents venus prêter main-forte jusqu'au 10 février, date à laquelle le SPW et la Police provinciale de l'Ontario (PPO) ont établi un commandement unifié.

La surintendante Dana Earley est la surintendante de la région Ouest de la PPO et a été la CIC de la PPO à Windsor entre le 9 février et la fin de l'opération visant à lever le blocage. Elle avait déjà travaillé avec le chef adjoint Bellaire et l'inspecteur DeGraaf. Avant le 9 février, la surintendante Earley avait supervisé les interventions de la PPO lors de différents événements liés au Convoi de la liberté dans la région Ouest.

Le SPW a une expérience limitée en matière de troubles de l'ordre public, comme ceux survenus en janvier et février 2022. Il n'a pas d'unité de maintien de l'ordre (UMO) ni de politique générale relative aux interventions en cas de manifestations. Compte tenu de l'histoire de la ville, le SPW a une grande expérience de la gestion des conflits de travail et des grèves. En pratique, lorsque le SPW a besoin de l'aide d'UMO, par exemple, en cas de troubles de l'ordre public, il fait appel à la PPO. Le SPW a une politique qui lui permet de conclure un accord avec la PPO pour la mise à disposition d'une UMO en cas d'urgence, mais il n'avait pas d'accord permanent avec la PPO au moment des événements liés au Convoi de la liberté.

² Chef adjoint (Opérations) au moment des audiences.

Le SPW n'a pas non plus d'équipe de liaison policière (ELP) et ses agents ne sont pas formés au Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements de l'Association canadienne des chefs de police. Cependant, il utilise des agents formés aux négociations en situation de crise, tout comme d'autres forces utilisent des ELP, notamment dans le cadre de sa réponse aux manifestations de février 2022.

4. Le cadre d'intervention d'urgence de la Ville de Windsor et la Commission des services policiers de Windsor

Au chapitre 8, j'examine l'obligation des municipalités de l'Ontario d'établir des programmes de gestion des situations d'urgence. Le conseil municipal de Windsor a adopté un plan des mesures d'urgence conformément à la loi provinciale. Stephen Laforet est le chef des services d'incendie et le coordonnateur de la gestion des situations d'urgence pour la Ville de Windsor. Il est responsable au premier chef de la coordination, de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de gestion des situations d'urgence de la Ville.

Le Groupe de contrôle communautaire (GCC) de la Ville est chargé de coordonner la prestation des services essentiels nécessaires pour atténuer les effets d'une situation d'urgence sur la communauté. Le maire Drew Dilkens, le chef Laforet, la cheffe Mizuno, l'agent administratif principal de Windsor et les commissaires supervisant chaque service municipal sont tous membres du GCC. Windsor a aussi mis sur pied un Centre des opérations d'urgence (COU), un lieu physique spécialement conçu et équipé pour la supervision des interventions d'urgence. Comme à Ottawa, la police a mené la réponse des autorités publiques face aux manifestations à Windsor. La Ville a appuyé l'intervention de la police, avec la coordination du GCC.

La Commission des services policiers de Windsor (CSPW) est chargée de superviser le SPW. Je décris le rôle des commissions des services policiers en vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario au chapitre 8. Le maire Dilkens préside la CSPW. Il a déclaré que, pendant les événements de février 2022, il n'y avait presque aucune distinction entre ses rôles de maire, de membre du GCC et de président de la CSPW.

5. Les renseignements dont le SPW et la PPO disposaient avant l'arrivée

Dans les jours qui ont précédé les manifestations à Windsor, le SPW avait accès à plusieurs sources d'information et de renseignements. Ces sources ont d'abord laissé entendre qu'il y aurait des opérations escargot à Windsor et dans les environs la fin de semaine des 5 et 6 février. Des renseignements ultérieurs donnaient à penser que des manifestants tenteraient de bloquer le pont Ambassador à partir du 7 février.

Les rapports Hendon, publiés par la PPO dans le cadre d'un projet conjoint de renseignements sur les événements ayant une incidence sur la sécurité publique, constituaient une source importante de renseignements à la disposition du SPW. Je traite plus en détail du Projet Hendon et de ses rapports au chapitre 7. L'inspecteur DeGraaf a participé aux téléconférences quotidiennes du Projet Hendon et a reçu les rapports Hendon tout au long de cette période. Le surintendant Crowley recevait aussi les rapports Hendon, mais ne les lisait que sur la recommandation de l'inspecteur DeGraaf. Le surintendant Crowley informait le chef adjoint Bellaire et la cheffe Mizuno du contenu des rapports Hendon, au besoin. Il faut noter que le surintendant Crowley et l'inspecteur DeGraaf étaient tous deux CIC du SPW et ils avaient un accès direct aux rapports Hendon et aux téléconférences du Projet Hendon. Ces rapports guidaient donc directement les hauts dirigeants du SPW.

Le Projet Hendon a mentionné pour la première fois des manifestations contre les mesures sanitaires obligatoires dans le rapport daté du 13 janvier. Ce rapport ne fait aucune mention de manifestations à Windsor ou au pont Ambassador. La

première mention d'une possible manifestation au pont Ambassador figure dans le rapport Hendon du 31 janvier. On y lit que [TRADUCTION] « des renseignements de sources ouvertes donnent à penser que des camionneurs américains prévoient de bloquer le côté américain du pont Ambassador en même temps que des camionneurs canadiens le bloqueront à Windsor. Les renseignements disponibles ne comportent pas de date ni d'heure³ ».

Windsor avait déjà été le théâtre de plusieurs opérations escargot en décembre 2021 et en janvier 2022. Le SPW connaissait les organisateurs de ces manifestations et avait collaboré avec eux à de nombreuses reprises pour veiller à ce qu'elles se déroulent en toute sécurité et sans désordre. En raison de ces interactions antérieures, le Bureau du renseignement criminel du SPW surveillait les comptes des médias sociaux des manifestants et avait communiqué avec les organisateurs tout au long des mois de décembre et janvier. Le 3 février, le SPW a appris par les médias sociaux que les manifestants planifiaient une nouvelle opération escargot à Windsor. Le SPW a ensuite confirmé cette information directement avec les organisateurs de la manifestation, puis il l'a transmise au surintendant Pat Morris de la PPO. Les rapports Hendon ultérieurs ont commencé à mentionner des renseignements plus précis concernant à la fois des opérations escargot et un blocage potentiel.

Un rapport Hendon a mentionné pour la première fois une date de blocage précise le 4 février. Il soulignait que des chauffeurs de camions commerciaux organiseraient des opérations escargot dans les jours suivants et qu'ils pourraient tenter de bloquer le pont Ambassador le 7 février.

Le rapport Hendon daté du 6 février précise que des opérations escargot étaient prévues ce jour-là dans les parcs Mic Mac et Co-An ainsi que sur le pont Ambassador. Il mentionne une [TRADUCTION] « éventuelle tentative de bloquer le pont Ambassador (non confirmé) » le lendemain (7 février)⁴. Le surintendant Crowley a déclaré qu'à

³ Rapport Hendon, 21 janvier 2022, OPP00000819, p. 3.

⁴ Rapport Hendon, 6 février 2022, OPP00001622, p. 6.

partir du 6 février, la validité de la menace de bloquer le pont le 7 février est devenue plus évidente. En revanche, la surintendante Earley de la PPO était d'accord avec la suggestion qui lui a été faite en contre-interrogatoire selon laquelle les rapports Hendon n'étaient pas suffisamment clairs pour que la PPO prenne des mesures pour intercepter le convoi qui se dirigeait vers Windsor.

Enfin, le 7 février à 10 h 05, une personne dont le frère faisait partie du convoi a appelé la répartition du SPW pour l'informer que des manifestants comptaient fermer la frontière et que la manifestation ne se résumerait pas à une opération escargot. Le SPW a aussi appris que de 50 à 60 véhicules se rassemblaient dans une aire de repos de la ville de Comber et que 100 camions pourraient se rendre d'Ottawa à Windsor.

6. Les préparatifs et les premières manifestations (du 3 au 6 février)

Comme je le mentionne précédemment dans le chapitre, des opérations escargot avaient eu lieu à Windsor dans les mois précédents le blocage du pont Ambassador. Par exemple, des convois ont participé à des opérations escargot les 23 et 29 janvier, ralentissant la circulation le long du chemin Huron Church sans engendrer de problèmes importants au pont Ambassador. Les manifestants se sont conformés aux consignes des policiers, ont gardé une voie libre et ont évité de bloquer les intersections. Le SPW a géré ces manifestations sans la participation de la Ville.

Le 3 février, en réaction aux renseignements que le SPW recevait sur la possibilité de nouvelles opérations escargot au début de février, le surintendant Crowley a demandé à son équipe de préparer un plan opérationnel pour y faire face. Ce plan était axé sur le maintien de l'ordre dans le cadre d'une opération escargot et non d'un blocage, bien qu'on y évoque cette dernière possibilité. Dans son témoignage, le surintendant Crowley a reconnu qu'à partir du 4 février, il était devenu assez évident qu'il pourrait y avoir un blocage du pont Ambassador le 7 février.

Le 4 février, le surintendant Crowley s'est aussi entretenu avec un agent de l'ASFC et un agent de l'intégrité des frontières de la GRC (groupe de la GRC qui enquête sur la criminalité transfrontalière et les menaces contre la sécurité nationale du Canada). Selon l'ASFC, l'Agence n'avait pas de plan pour faire face à l'opération escargot ou à un éventuel blocage parce que la manifestation devait avoir lieu sur le chemin Huron Church, route municipale relevant du SPW. La GRC a expliqué que les ressources de la Gendarmerie étaient mises à rude épreuve et qu'elle était sollicitée de toutes parts, y compris à Niagara Falls et à Sarnia (Ontario).

Après des conversations par téléphone et par courriel avec le surintendant Crowley le 4 février, le surintendant Mike McDonnell de la PPO a commencé à coordonner les UMO limitées de la PPO disponibles dans tout l'Ontario.

La cheffe Mizuno a aussi communiqué directement avec le commissaire Thomas Carrique de la PPO pour demander de l'aide afin de gérer les convois et un éventuel blocage. Par suite de cette conversation, la PPO a invité le SPW à continuer de communiquer avec l'équipe de commandement du détachement d'Essex et à l'appeler en cas de tentative de blocage. La surintendante Earley a témoigné qu'elle ne savait pas ce que la PPO aurait pu faire de plus de façon proactive à ce moment-là.

Toujours le 4 février, les autorités municipales ont été avisées pour la première fois de la menace d'un blocage du pont Ambassador. Un agent de l'ASFC a informé la Ville que des manifestants menaçaient sur les réseaux sociaux d'organiser un blocage s'ils ne voyaient pas de changement quelconque d'ici le lundi 7 février. Le même jour, la cheffe Mizuno a informé le maire par téléphone que d'autres opérations escargot avaient eu lieu sur le chemin Huron Church au cours de la fin de semaine et qu'il y avait une menace de blocage au pont Ambassador le lundi 7 février. La cheffe Mizuno a informé le maire que la police surveillait les opérations escargot et recueillait des renseignements. Ce même jour, à 12 h 48, le maire Dilkens a informé le ministre fédéral de la Sécurité publique, Marco Mendicino, de la menace de blocage. Il avait alors l'impression que la police maîtrisait la situation.

Au cours de la fin de semaine des 5 et 6 février, la Ville et le SPW se sont entretenus au sujet de la menace d'un blocage, surtout compte tenu des manifestations et d'un bref blocage au pont Blue Water à Sarnia, le 6 février. La Ville a assuré le SPW de son appui et lui a demandé d'être tenue au courant. La Ville a aussi offert au SPW d'utiliser son COU, au besoin.

Le SPW a demandé à la Ville de l'aider à trouver rapidement des glissières en béton – des barrières de béton coniques couramment utilisées dans les terre-pleins centraux des autoroutes. La Ville n'en avait pas en nombre suffisant, mais elle s'est adressée à des entrepreneurs et à des municipalités voisines et elle a ainsi pu en obtenir une cinquantaine pour le SPW. La Ville a aussi communiqué cette demande à Gestion des situations d'urgence Ontario, mais elle a appris par la suite que le SPW pourrait la présenter au ministère des Transports de l'Ontario par l'intermédiaire de la PPO.

Le 6 février, des manifestants faisant partie de l'opération escargot se sont rassemblés au parc Mic Mac à Windsor. Plus de 100 véhicules étaient présents. Les organisateurs de cette manifestation se sont généralement montrés coopératifs avec le SPW, bien que certains manifestants aient réagi agressivement à la présence de trois agents de liaison du SPW. Ce jour-là, le SPW a aussi reçu des renseignements selon lesquels des manifestants bloqueraient le pont Ambassador le 7 février s'il n'était pas mis fin à toutes les obligations vaccinales comme ils le demandaient. Comme nous l'avons vu, il ne s'agissait pas d'une information nouvelle : dès le 4 février, le SPW et la Ville avaient eu vent de la possibilité d'un blocage le 7 février.

Le 6 février, le SPW a commencé à assurer officiellement une liaison avec la PPO, la GRC, l'ASFC et d'autres organismes. Cependant, comme des ressources étaient nécessaires à Ottawa, seule une aide limitée était disponible pour Windsor.

Compte tenu des menaces visant le pont Ambassador, le maire Dilkens a cherché à prendre d'autres dispositions pour le transport du personnel médical qui emprunte le tunnel de Windsor pour se rendre de Windsor à Détroit. Il s'agissait pour lui d'une

priorité, car on l'avait informé que certains hôpitaux de Détroit seraient contraints de fermer leurs portes si les travailleurs de la santé canadiens ne pouvaient pas traverser la frontière. Finalement, ces dispositions n'ont pas été nécessaires, car les manifestants n'ont jamais bloqué le tunnel.

7. Les manifestants durcissent leur position (du 7 au 10 février)

7.1 Le 7 février

La Ville a tenu sa première réunion du GCC en raison des manifestations le matin du 7 février. La cheffe Mizuno a informé les dirigeants de la Ville que des manifestants se réunissaient dans la ville voisine de Comber et qu'un convoi se rendrait à Windsor ce matin-là afin de bloquer le pont Ambassador. La Ville avait reçu des renseignements similaires de représentants de l'ASFC et du propriétaire-exploitant du pont.

Tôt ce matin-là, la cheffe Mizuno et le chef adjoint Bellaire ont échangé des courriels sur la possibilité d'arrêter le convoi avant qu'il n'atteigne le pont. Cependant, le SPW n'a pas pu le faire, car il était difficile, vu le nombre de véhicules personnels dans le convoi, de savoir qui étaient les manifestants et qui de simples automobilistes.

Néanmoins, au cours de la réunion du GCC, le chef adjoint Bellaire a informé les représentants de la Ville que le SPW avait un plan détaillé. Au GCC, il a été question des préparatifs en vue du blocage, notamment de la mobilisation de barrières et de ressources de remorquage. En fin de compte, la Ville a fourni au SPW les coordonnées de son entreprise de remorquage sous-traitante, mais elle n'allait jouer aucun autre rôle dans l'obtention de dépanneuses.

Ce matin-là, le SPW a déclaré la manifestation «incident critique». Le chef adjoint Bellaire était responsable de la mise en œuvre de la réponse du SPW, mais l'autorité opérationnelle revenait aux deux CIC du SPW, soit le surintendant Crowley

et l'inspecteur DeGraaf. Peu de temps après, le surintendant Crowley a rencontré d'autres membres du SPW pour réviser le plan opérationnel du 3 février, qui n'accordait que peu d'attention à un blocage. À 22 h, le SPW commençait à pourvoir le COU en personnel, aux côtés du personnel de la Ville.

Le SPW et le PPO communiquaient alors avec les manifestants. Quatre agents de l'ELP de la PPO ont été dépêchés pour aider le SPW dans ces pourparlers. Au cours de la journée, des agents locaux de la PPO se sont entretenus avec un groupe de manifestants sur l'aire de repos de Comber sur l'autoroute 401 et des agents du SPW se sont entretenus avec des manifestants rassemblés au parc Mic Mac. Ces derniers n'avaient pas de dirigeant désigné, de sorte que le SPW n'a pas pu conclure d'entente avec eux pour empêcher le blocage. La PPO n'a pas non plus été en mesure d'empêcher le blocage en discutant avec le groupe sur l'aire de repos de Comber.

La cheffe du SPW Mizuno avait informé le maire Dilkens que les négociations avec les manifestants étaient jusque-là infructueuses parce qu'il manquait au convoi une structure de leadership claire. Les esprits s'échauffaient rapidement, certains manifestants se disant même prêts à mourir pour leur cause. Le SPW a donc adapté son intervention.

Le surintendant Crowley a d'abord envisagé d'essayer de bloquer toutes les bretelles de l'autoroute vers Windsor pour empêcher un blocage. Cependant, il a estimé la chose impossible d'un point de vue logistique. Au lieu de cela, le SPW a répertorié les intersections stratégiques menant au pont Ambassador et essayé d'y contrôler la circulation. La Ville a fourni un soutien en ingénierie de la circulation et des barrières, et cette stratégie a fonctionné dans un premier temps, mais les manifestants ont réagi en improvisant d'autres endroits à bloquer. En milieu d'après-midi, la circulation en direction sud sur le chemin Huron Church était bloquée jusqu'au sud de l'avenue College. En début de soirée, la circulation vers les États-Unis était également bloquée.

Dans l'heure qui a suivi la mise en place du blocage, le maire Dilkens a reçu des demandes de renseignements des plus grands employeurs de la région qui dépendent du pont Ambassador pour le commerce international. La fermeture du pont Ambassador a aussi bloqué des véhicules personnels et commerciaux sur le pont lui-même. La Detroit International Bridge Company a fait savoir au SPW qu'elle s'inquiétait pour l'intégrité structurelle du pont et elle a exprimé sa frustration face à la situation en général. Le SPW et l'ASFC ont discuté avec les manifestants et à 22 h 22, il n'y avait plus de véhicules sur le pont.

Les jours suivants, la situation au pont Ambassador a fluctué. Parfois, il n'était que partiellement bloqué et d'autres fois, il l'était complètement. Cependant, pendant toute cette période, le trafic commercial était à l'arrêt. Les données de l'ASFC confirment que seulement cinq véhicules commerciaux sont entrés au Canada au PDE du pont Ambassador le 8 février et trois le 11 février. Aucun autre véhicule commercial n'est entré au Canada en empruntant ce PDE entre le 9 et le 13 février.

Dans la soirée du 7 février, des agents du SPW ont entamé un dialogue avec des manifestants qui avaient garé leurs véhicules à l'école secondaire Assumption sans la permission du conseil scolaire. Le SPW disposait de deux dépanneuses prêtes à retirer les véhicules lorsque les manifestants sont devenus hostiles. Ils ont menacé de recourir à la violence avec des démonte-pneus, ont saturé les lignes téléphoniques de l'entreprise de remorquage et menacé de se rendre au dépôt de remorquage. En réaction à cette menace, le SPW a dépêché des agents sur les lieux de l'entreprise de remorquage.

Tout au long de la journée, le SPW a cherché à obtenir l'aide d'autres corps policiers en plus de la PPO. Le surintendant Crowley avait aussi été en contact avec la GRC, mais on lui avait répondu que la GRC devait équilibrer sa réponse opérationnelle entre les différents postes frontaliers. Le 7 février en fin de journée, le SPW avait déjà demandé directement l'aide des Services de police de Chatham-Kent et de Lasalle.

Le SPW savait que les ressources policières étaient très sollicitées à travers l'Ontario à ce moment-là.

7.2 Le 8 février

Le SPW a continué à demander de l'aide tout au long du 8 février. À 2 h 03, le surintendant Crowley a contacté la surintendante Earley de la PPO pour l'informer que le blocage était relativement gérable à ce moment-là, mais aussi pour lui demander s'il était possible d'obtenir le soutien d'une UMO ou d'une ELP. Le surintendant Crowley se rappelait que la surintendante Earley avait offert tout le soutien nécessaire. Deux autres membres de l'ELP de la PPO ont été dépêchés à Windsor en réponse au courriel du surintendant Crowley.

Le 8 février 2022 à 6 h 30, le surintendant Crowley a demandé l'aide du surintendant McDonnell de la PPO qui a répondu qu'il parlerait au commissaire Carrique. Dans son témoignage, le surintendant Crowley a qualifié cette demande d'aide de « demande informelle ». Le SPW a officiellement demandé l'aide du Service de police de Chatham-Kent pour que des agents aident à tenir les postes de contrôle routiers.

L'ELP de la PPO est arrivée à Windsor le jour même et a réussi à obtenir des résultats que les agents de liaison du SPW n'avaient pas obtenus, comme l'ouverture d'un nombre limité de voies et le maintien d'une voie d'urgence libre. Cependant, à un moment donné le 8 février, les manifestants ont bloqué une autre intersection, celle du chemin Huron Church et du chemin Tecumseh Ouest, ce qui a surchargé encore plus les ressources policières et obligé le SPW à déployer des membres d'unités en civil. Au soir, la PPO détournait la circulation sur l'autoroute 401 de l'accès au pont Ambassador.

En coulisses, les autorités municipales s'efforçaient aussi d'obtenir des ressources supplémentaires pour la police par des communications directes à l'échelle politique. Le 7 ou le 8 février, le maire Dilkens s'est entretenu au téléphone séparément avec la sollicitrice générale de l'Ontario, Sylvia Jones, et avec le ministre Mendicino pour leur

faire part de la situation. Les deux ministres lui ont demandé ce dont Windsor avait besoin pour faire face au blocage. Le maire Dilkens a demandé à la cheffe Mizuno de quelles ressources supplémentaires le SPW avait besoin et elle lui a répondu qu'il fallait 100 policiers supplémentaires. Ce chiffre a été communiqué aux responsables provinciaux et fédéraux lors de communications qui ont eu lieu au niveau des chefs de cabinet. Le soir même, le gouvernement fédéral a demandé qu'une demande d'aide officielle soit faite par écrit.

Parallèlement à ces discussions, le SPW et la PPO étaient également en communication au sujet de la demande pour 100 policiers. Le surintendant McDonell a informé le surintendant Crowley que la PPO aurait besoin d'un plan précisant à quelles tâches le SPW comptait affecter les 100 agents de première ligne de la PPO.

Les élus de la Ville jouaient aussi un rôle actif auprès de la population en faisant des déclarations publiques destinées à apaiser les tensions et à trouver une issue aux manifestations. Le 8 février au matin, le bureau du maire Dilkens a communiqué avec tous les conseillers municipaux pour leur demander de s'abstenir de parler aux journalistes ou de faire des déclarations sur les médias sociaux. Le maire était informé des principaux messages axés sur la désescalade et, en tant que porte-parole de la Ville, il voulait faire passer un message unique sur les manifestations. Les conseillers ont été informés que des remarques des élus étaient utilisées contre la police et que cette demande d'approche coordonnée était une leçon apprise d'Ottawa. Les conseillers municipaux ont coopéré et amplifié le message de la Ville tout au long de l'événement.

La CSPW a aussi été impliquée le 8 février, bien que son rôle global dans la réponse aux manifestations ait été limité. La cheffe Mizuno a informé la CSPW de ses demandes d'aide adressées aux services de police de Chatham-Kent et de Lasalle. Le SPW a informé la CSPW qu'il n'avait pas besoin de son aide pour obtenir des ressources supplémentaires. À un moment donné, en sa qualité de président de la CSPW, le maire Dilkens a signé une entente pour permettre au SPW d'utiliser l'UMO

du Service de police de London. Exception faite d'une surveillance continue dans le cadre de ses réunions, ce fut là toute l'étendue de la participation de la CSPW à la réponse de Windsor au blocage. À aucun moment, la CSPW n'a demandé ou reçu de renseignements détaillés sur le plan opérationnel du SPW. La CSPW était satisfaite des renseignements qu'elle recevait du SPW.

7.3 Le 9 février

Dans l'après-midi du 9 février, le maire Dilkens a commencé à s'enquérir de la possibilité de demander une injonction pour lever le blocage. Selon lui, cette demande était l'une des seules mesures concrètes que la Ville pouvait prendre pour protéger l'intérêt public et montrer qu'elle agissait pour mettre fin au blocage. Une injonction aurait aussi procuré un outil supplémentaire pour les forces de l'ordre⁵.

Pendant que la Ville envisageait la possibilité d'une injonction, le SPW a fait un suivi auprès d'élus et de dirigeants de forces de l'ordre sur les demandes présentées la veille pour obtenir 100 policiers supplémentaires. La cheffe Mizuno a envoyé des demandes officielles de ressources policières à la fois à la province de l'Ontario et au gouvernement fédéral, tandis que le surintendant Crowley a fait circuler un document expliquant comment le SPW comptait utiliser les 100 agents de première ligne de la PPO qu'il demandait. Ce document précisait que la demande de 100 agents n'incluait pas les UMO que le SPW avait aussi demandées. Les UMO de la PPO et de la police de Waterloo ont commencé à arriver à Windsor ce jour-là.

L'arrivée de ces unités a été un vrai soulagement pour le SPW, car les manifestations se poursuivaient et, à certains égards, prenaient de l'ampleur. Le mercredi 9 février à 19 h 30, il y avait environ 125 véhicules et 300 personnes à proximité du pont Ambassador. Les policiers ont commencé à installer des glissières en béton pour tenter de circonscrire les zones de manifestation. Cependant, plus tard dans la soirée,

⁵ Des accusations ont été portées après la mesure d'exécution et elles comprenaient le manquement à une ordonnance judiciaire en violation de l'article 127 du *Code criminel*.

des manifestants ont fermé les terrains de stationnement d'une entreprise privée et ont commencé à arrêter la circulation sur le chemin Patricia et la rue Wyandotte, qui se trouve à un pâté de maisons à l'est du chemin Huron Church et non loin du pont Ambassador.

Le même jour, la Ville a reçu un signalement de l'une de ses superviseuses contractuelles chargées de faire respecter les règles de stationnement faisant état d'une hostilité grandissante de la part des manifestants. Elle a déclaré que les manifestants crachaient en sa direction et en celle des membres de son unité et sur son véhicule quand ils tentaient de faire respecter la réglementation. Elle a aussi déclaré avoir eu besoin de l'aide de policiers pour assurer sa sécurité et celle de son unité. Après cet incident, la Ville a décidé de retirer les agents de stationnement de la zone du blocage et de confier l'application de la réglementation au SPW.

La forte sollicitation des ressources policières a également eu une incidence sur d'autres décisions opérationnelles. À partir de ce jour, l'ASFC a offert d'aider le SPW à trouver des dépanneuses aux États-Unis. Le SPW n'a pas accepté l'offre à ce moment-là, car il ne disposait pas encore des ressources policières nécessaires pour appliquer des mesures d'exécution.

Malgré ces incidents avec les manifestants, il y a eu aussi des discussions constructives entre la police et les manifestants, ce qui montre que, comme à Ottawa, les manifestants de Windsor ne formaient pas un groupe unifié. En négociant avec l'ELP, des manifestants ont obtenu la permission d'occuper deux voies du chemin Huron Church en direction sud et, en échange, ils ont accepté de laisser une voie d'urgence libre entre l'avenue College et la rue Girardot.

Pendant que ces événements se déroulaient dans les rues de Windsor, les communications se sont poursuivies aux échelons supérieurs de la police et de la classe politique au sujet du besoin de ressources policières supplémentaires. Cependant, les efforts du 9 février ont été affectés par d'importants malentendus.

Vers 20 h 30, la cheffe Mizuno a envoyé par courriel des lettres presque identiques au ministre de la Protection civile, Bill Blair, et à la sollicitrice générale Jones. Elle y demandait qu'au moins 100 policiers soient envoyés en renfort à Windsor pour combler les besoins actuels et futurs. Elle y demandait également des véhicules de police marqués et de dépanneuses.

Peu de temps après l'envoi des lettres de la cheffe du SPW Mizuno, le sous-commissaire de la PPO Chris Harkins a nommé la surintendante Earley au poste de CIC de la PPO à Windsor pour y superviser la réponse au blocage du pont Ambassador. Alors basée à London (Ontario), la surintendante Earley a passé le reste de la soirée à s'entretenir avec des officiers du SPW et de la PPO afin de se mettre au courant de la situation. Elle a aussi commencé à rassembler des agents de l'UMO et à demander que des planificateurs la rejoignent à Windsor. Elle s'est rendue de London à Windsor tôt le lendemain et elle a demandé à un sergent d'état-major local de la PPO de se rendre au COU et de lui faire un rapport toutes les deux heures jusqu'à son arrivée.

À 23 h 20, trois heures après que la cheffe Mizuno a envoyé ses deux lettres, le commissaire de la PPO Carrique a envoyé un courriel à la commissaire Lucki de la GRC à leur propos. Le commissaire Carrique a informé la commissaire Lucki que, contrairement aux lettres qui venaient d'être envoyées à la sollicitrice générale Jones et au ministre Blair, le SPW ne demandait pas en fait de policiers supplémentaires :

[TRADUCTION]

La cheffe Pam Mizuno et moi-même avons eu l'occasion de discuter de la correspondance ci-jointe. Pour le moment, la police de Windsor n'a pas besoin du détachement de policiers supplémentaires de la PPO ou de la GRC.

L'équipe de la cheffe Mizuno examine les ressources dont elle aura besoin et cherche à établir quand elle en aura besoin. Une fois que le besoin de ressources supplémentaires aura été déterminé, la police de

Windsor transmettra à la PPO une demande d'aide et la PPO aidera à fournir ou à coordonner les ressources disponibles pour soutenir les opérations du Service de police de Windsor⁶.

Cependant, peu après minuit ce soir-là, le chef adjoint Bellaire a envoyé un courriel à la cheffe Mizuno confirmant que le SPW demandait 100 agents en uniforme de la PPO et l'informant que le commandant des interventions avait une stratégie de déploiement qui intégrait les 100 agents supplémentaires de la PPO.

Au moment des audiences de la Commission, la cheffe Mizuno avait quitté son poste de cheffe du SPW et je n'ai pas entendu de témoignage de sa part sur la raison pour laquelle elle avait envoyé les deux lettres demandant 100 policiers, puis aurait dit au commissaire Carrique qu'elle ne demandait pas ces agents moins de trois heures plus tard. Le surintendant Crowley, le seul témoin du SPW à témoigner, n'a pas pu expliquer cette divergence évidente. La façon dont ces messages contradictoires ont été communiqués aux partenaires policiers provinciaux et fédéraux demeure un mystère. Il est évident qu'il y a eu un malentendu le 9 février au sujet des demandes de ressources du SPW.

7.4 Le 10 février

Tôt le matin du 10 février, des manifestants ont complètement bloqué la circulation entre les États-Unis et le Canada sur le pont Ambassador. Il y avait un accès limité au pont pour se rendre aux États-Unis depuis le Canada, mais des manifestants ont fermé l'accès par la rue Wyandotte et le chemin Patricia, et ils ont bloqué plusieurs voies du chemin Tecumseh Ouest et du chemin Huron Church. Même si la circulation vers les États-Unis était théoriquement possible, le SPW a suggéré de ne pas tenter de circuler, car la sécurité ne pouvait pas être garantie. La Ville et le SPW ont discuté de l'achat de glissières en béton supplémentaires pour aider à gérer la manifestation

⁶ Courriel de Thomas Carrique à Brenda Lucki et à d'autres destinataires, 9 février 2022, WPS000000827.

en cours. La Ville et le SPW ont aussi parlé des mesures à prendre si les manifestants ciblaient le tunnel Détroit-Windsor ou les hôpitaux locaux. Ces discussions semblent avoir été menées en prévision du pire, car le SPW a souligné sans équivoque qu'aucun renseignement ne permettait de croire que cela se produirait.

Plus tard dans la journée, le SPW a été informé de menaces de blocage du tunnel, ainsi que du quartier général du SPW et de l'aéroport de Windsor. Il a obtenu ces renseignements en surveillant les discussions sur la plateforme en ligne Zello que des manifestants ont utilisée pour communiquer à Windsor et à Ottawa. Ces menaces ne se sont jamais concrétisées, en partie parce que les meneurs de la manifestation étaient divisés.

Le matin du jeudi 10 février, l'équipe de commandement de la PPO dirigée par la surintendante Earley est arrivée à Windsor.

Le SPW et la PPO ont mis sur pied un commandement unifié qui contrôlait conjointement les opérations à partir du COU. Dans le cadre du commandement partagé, la planification et la responsabilité du commandement de toute opération étaient confiées au CIC dont le service de police menait l'opération. En pratique, cela signifiait que la PPO était responsable de la réponse relative au maintien de l'ordre, tandis que le SPW était responsable d'autres services policiers qui relèveraient normalement de sa compétence, comme l'intervention en cas d'alerte à la bombe. Les deux services se sont soutenus mutuellement en assumant leurs responsabilités respectives. La surintendante Earley a décrit le SPW comme étant « très accueillant » et a déclaré qu'il était ravi de tirer profit de l'expérience de la PPO en matière d'événements majeurs et prolongés.

Dès son arrivée à Windsor, la surintendante de la PPO Earley a entrepris d'élaborer un plan de maintien de l'ordre qui permettrait à la police de lever le blocage le plus rapidement possible. Le sous-commissaire Harkins et la sous-commissaire Rose DiMarco l'avaient informée qu'elle disposerait de toutes les ressources dont elle avait

besoin, que la levée du blocage était urgente et que Windsor était une priorité pour la province. Lorsque la surintendante Earley est arrivée à Windsor, il y avait déjà 100 agents de première ligne de la PPO, ainsi que 16 agents de l'UMO de la PPO et 35 agents de l'UMO de Waterloo. Cinquante autres agents de l'UMO de la GRC étaient attendus ce soir-là.

La surintendante Earley a consulté le surintendant Crowley et l'inspecteur DeGraaf – les CIC du SPW – qui ont tous deux fourni un soutien logistique au plan de maintien de l'ordre. La surintendante Earley a supervisé l'élaboration d'un plan opérationnel global, d'un plan de maintien de l'ordre et de différents sous-plans, y compris des plans de circulation, de remorquage et d'arrestation, ainsi qu'un plan pour s'occuper des enfants présents à la manifestation quand les mesures d'application de la loi seraient lancées.

Dans l'après-midi du 10 février, l'inspecteur Jason Younan de la PPO, qui avait participé à l'élaboration du plan de maintien de l'ordre, a informé la surintendante Earley qu'un déplacement massif des manifestants ne serait ni sûr ni durable et qu'il leur faudrait procéder à des mesures d'exécution zone par zone.

À la fin de la journée du 10 février, la surintendante Earley a décidé de lancer l'intervention de maintien de l'ordre le matin du 12 février. Elle a choisi cette date et cette heure parce qu'il était probable qu'il y aurait moins de manifestants et pas d'enfant présent. Elle a informé le surintendant principal de la PPO, Dwight Thib, de son intention. Ce soir-là, le surintendant Thib a envoyé un courriel à la surintendante Earley, lui signifiant que le déploiement d'agents à Windsor était alors leur plus grande priorité. Dans la soirée, le maire Dilkens a informé le ministre Mendicino que le soutien policier à Windsor « allait être bon⁷ ».

⁷ Messages texte entre le maire Dilkens et le ministre Mendicino, WIN00002295, p. 9.

À 20 h, environ 350 personnes (dont 30 enfants) se trouvaient à l'intersection de l'avenue College. Le nombre de manifestants sur la rue Wyandotte avait diminué, passant d'environ 120 à 70 personnes, dont huit enfants.

Le maire Dilkens a eu avec le premier ministre Justin Trudeau un bref entretien téléphonique au cours duquel il a résumé la situation. Le premier ministre a offert son soutien et a mentionné qu'il travaillait avec les États-Unis sur la possibilité de renforcer les outils à la frontière. Il n'y a eu aucune offre ou demande d'aide au cours de cet entretien.

Le 10 février, la gouverneure du Michigan, Gretchen Whitmer, a aussi proposé d'aider à obtenir des camions de remorquage lourds. Après d'autres discussions, le maire Dilkens a compris que la gouverneure pouvait faciliter la communication avec des entrepreneurs privés supplémentaires, mais qu'elle ne pouvait pas fournir de matériel de remorquage lourd. Finalement, des camions de remorquage sont arrivés du Michigan le 12 février, mais ils y sont retournés le même jour sans avoir été utilisés.

8. La déclaration provinciale d'une situation d'urgence, l'injonction et le plan d'application de la loi (11 février)

Le gouvernement de l'Ontario s'inquiétait des répercussions de la situation sur l'économie ontarienne. Le matin du 11 février, il a déclaré une situation d'urgence en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)*. Conformément à cette déclaration, il a pris le *Décret sur les infrastructures essentielles et voies publiques* qui interdisait d'entraver l'accès à certaines catégories d'infrastructures (comme les hôpitaux, les aéroports, les ponts internationaux et les centrales électriques) ou d'utiliser les routes et les ponts de manière à nuire à la livraison de biens essentiels ou à causer de graves perturbations économiques. Le Décret conférait aussi à la police le pouvoir d'ordonner aux contrevenants à ces

règles de se disperser, de remorquer les véhicules et de suspendre les permis de conduire ou les immatriculations de conducteurs de véhicules commerciaux. Dans les faits, ce décret rendait illégal le blocage du pont Ambassador et conférait à la police des pouvoirs supplémentaires pour y mettre fin. Le maire Dilkens n'avait pas parlé de l'invocation de la *LPCGSU* ni du décret connexe avec le premier ministre ontarien Doug Ford ou la solliciteure générale Jones.

À 13 h 42, l'ELP de la PPO a informé la surintendante Earley que David Cassidy, président du syndicat local des travailleurs de l'automobile, la section 444 d'UNIFOR, avait déclaré avoir parlé avec le premier ministre Ford et être prêt à faire venir des travailleurs de l'automobile au barrage pour dégager de force les manifestants avant le lundi 14 février, s'ils n'étaient pas partis d'ici là. M. Cassidy aurait menacé de fracasser le crâne de manifestants ou d'apporter de l'équipement lourd pour les pousser dans la rivière⁸.

Le Conseil municipal s'était réuni le 10 février et s'était alors prononcé en faveur de la demande d'injonction. La Ville a finalement décidé qu'au lieu de présenter elle-même la demande d'injonction, l'Association des fabricants des pièces automobiles (AFPA) serait la mieux placée pour agir en qualité de requérante principale, étant donné les répercussions considérables du blocage sur le secteur de l'automobile. La Ville soutiendrait l'AFPA en tant qu'intervenante. La Ville a informé le SPW qu'elle prendrait cette mesure et le SPW n'a exprimé aucune préoccupation.

La Cour supérieure de justice de l'Ontario a ordonné à la Ville de prendre des dispositions pour informer le public de l'audience qui a finalement eu lieu le 11 février. Vers 16 h 20, le juge en chef Geoffrey Morawetz a accueilli la requête et imposé une injonction temporaire de 10 jours qui est entrée en vigueur à 19 h le soir même. Il était légalement interdit aux manifestants de bloquer l'accès au pont Ambassador.

⁸ Témoignage de Dana Earley, transcription, vol. 19, p. 84.

La Ville a commencé à informer les manifestants et les membres du public de l'injonction par des affiches, par les médias sociaux et par d'autres moyens. Le SPW a aussi fait passer le mot concernant l'injonction et les conséquences auxquelles ceux qui continuaient de manifester pourraient être confrontés au moyen des médias sociaux, en affichant des informations sur les poteaux téléphoniques et les glissières en béton et en distribuant des feuillets aux manifestants. Cependant, la PPO et le SPW n'ont pas signifié physiquement des copies de l'injonction elle-même. Certains manifestants qui étaient présents le soir du 11 février ont dit ne pas avoir reçu le feuillet.

La PPO a continué à travailler sur son plan d'intervention de l'UMO pour lever le blocage au pont Ambassador. La rédaction était terminée à 17 h 01 et la surintendante Earley l'a approuvé à 19 h 24. La PPO et d'autres unités de maintien de l'ordre participantes étaient prêtes à commencer à appliquer la loi ce soir-là, mais la nuit est tombée et les manifestants devenaient plus brusques et hostiles en raison de l'injonction. Certains manifestants ont quitté les lieux en raison de l'injonction et de la déclaration d'état d'urgence en vertu de la *LPCGSU*, mais beaucoup d'autres ne l'ont pas fait. C'est pourquoi la surintendante Earley a décidé de prendre des mesures d'exécution le lendemain matin, comme elle en avait déjà informé le surintendant principal Thib.

La surintendante Earley a brièvement envisagé de retarder encore les mesures d'exécution – jusqu'à la fin de la fin de semaine – après avoir participé à une série de discussions avec le commandement de la PPO concernant un dénouement plus négocié des manifestations. La possibilité d'une telle issue est apparue pour la première fois dans l'après-midi du 11 février lorsque l'un des meneurs de la manifestation, Jake Neufeld, a informé un membre de l'ELP de la PPO que les manifestants partiraient s'ils recevaient une lettre du gouvernement provincial les invitant à une réunion avec des représentants du gouvernement. La surintendante Earley de la PPO a pris connaissance de cette proposition et l'a transmise au commissaire Carrique et au sous-commissaire Harkins à 16 h 25. Une heure plus tard, le gouvernement

provincial avait donné son accord de principe au plan et le commandement de la PPO avait examiné et approuvé une ébauche de la lettre proposée.

Au cours d'une conférence téléphonique de la PPO à 17 h 30, la surintendante Earley a appris qu'une lettre similaire serait distribuée aux manifestants à Ottawa dans l'après-midi du dimanche 13 février. Compte tenu de cette information, elle a décidé de suspendre les mesures d'application de la loi prévues à Windsor, car elle craignait que le fait d'agir avant qu'une lettre semblable ne soit distribuée à Ottawa ne nuise aux négociations à Ottawa. À 18 h 17, elle a informé son équipe de commandement de sa décision de suspendre les mesures d'application.

Une demi-heure plus tard, le sous-commissaire Harkins lui a dit qu'elle ne devrait pas se soucier des répercussions éventuelles sur les négociations à Ottawa et que la levée du blocage de Windsor était sa priorité. Après un autre appel avec le commissaire Carrique et le sous-commissaire Harkins, la surintendante Earley a informé les membres de son équipe de commandement qu'ils procéderaient à l'application des mesures d'exécution de la loi comme prévu le 12 février (le lendemain matin), si la lettre de Windsor n'avait pas l'effet escompté.

Dans son résumé d'entrevue à la Commission, la surintendante Earley souligne que ce « changement d'orientation venait du commissaire Carrique et du sous-commissaire Harkins ». Lors des audiences, elle a précisé qu'elle avait pris cette décision de son propre chef, mais en tenant compte du complément d'information, ou de la confirmation, qu'elle n'avait pas à se soucier des répercussions éventuelles de cette décision sur les négociations à Ottawa. Elle a fait l'objet d'un long contreinterrogatoire à ce sujet par l'avocat de l'ex-chef du SPO Peter Sloly, qui a laissé entendre que le commissaire Carrique et le sous-commissaire Harkins n'auraient pas outrepassé leur autorité en lui ordonnant de prendre les mesures d'exécution. La surintendante Earley a maintenu que la conversation était une « discussion » et qu'elle n'avait pas une « nature directive », bien qu'elle ait finalement concédé qu'il aurait pu

s'agir d'une « orientation stratégique » ou « d'ordres légitimes⁹ ». Quoi qu'il en soit, son résumé d'entrevue confirme que les discussions avec le commissaire Carrique et le sous-commissaire Harkins concernaient des « décisions stratégiques » plutôt que des « décisions opérationnelles ». En tant que telles, les conversations entre le commissaire Carrique, le sous-commissaire Harkins et la surintendante Earley n'ont pas donné lieu à des pressions indues de la part du commandement stratégique. C'était une décision de nature stratégique d'informer la surintendante Earley qu'il était important qu'elle procède à la levée du blocage du pont Ambassador le matin du 12 février, comme prévu.

À 20 h 24, la surintendante Earley a reçu une copie signée de la lettre du gouvernement provincial proposant une rencontre en échange de la levée du blocage. Les membres de l'ELP ont distribué la lettre aux manifestants, ainsi qu'un feuillet sur l'effet de la déclaration d'état d'urgence provincial. M. Neufeld a remercié l'ELP de la lettre, mais a déclaré que les manifestants ne partiraient pas immédiatement. Certains sont partis en réaction à la lettre, mais beaucoup ne l'ont pas fait. Certains ne voulaient pas partir, car une fête venait de commencer sur les lieux du blocage. Apparemment, tous les manifestants présents n'ont pas eu connaissance de la lettre le soir du 11 février. Selon la surintendante Earley, la lettre a eu peu d'effet et l'accueil qui lui a été réservé a été décevant.

En réalité, il s'est écoulé trop peu de temps entre la distribution de la lettre et l'intervention de maintien de l'ordre prévue pour que la lettre ait un effet concret. Dans la soirée du 11 février, il y avait encore 20 personnes et de 50 à 60 véhicules à l'intersection du chemin Huron Church et du chemin Tecumseh Ouest, ainsi que 300 manifestants et de nombreux véhicules à l'intersection du chemin Huron Church et de l'avenue College.

Ce soir-là, le SPW a informé le chef Laforet qu'il commencerait à démanteler le blocage le lendemain matin. Le SPW disposait des ressources nécessaires pour

⁹ Témoignage de D. Earley, transcription, vol. 19, p. 131-134.

faire respecter l'injonction et prendre des mesures d'application de la loi de manière plus générale. Le maire Dilkens s'attendait à ce que l'accès au pont soit dégagé le lendemain.

Le maire avait convoqué une réunion spéciale à huis clos de la CSPW à 18 h, au cours de laquelle la cheffe Mizuno a expliqué que la déclaration de l'état d'urgence provinciale était utile dans la mesure où elle donnait aux forces de l'ordre des outils supplémentaires pour gérer de futures manifestations. Le SPW a confirmé que les ressources de la PPO et de la GRC étaient arrivées à Windsor et qu'aucune autre ressource n'était alors nécessaire.

9. L'évacuation des manifestants du pont Ambassador (du 12 au 14 février)

9.1 Le 12 février

Le matin du 12 février, environ 500 manifestants et 100 véhicules participaient encore au blocage. Dès 8 h 20, l'UMO de la PPO, avec l'appui du SPW, de la GRC, du Service de police de Toronto, du Service de police régional de Waterloo (SPRW) et du Service de police de Hamilton, a commencé à lever le blocage. Il n'y a pas de compte exact du nombre d'agents de police qui ont participé à la mesure d'application de la loi à Windsor, mais il y avait au moins 227 agents de la PPO (dont 170 agents de l'UMO), 34 agents de l'UMO du SPRW et 45 agents de l'UMO de la GRC. Le surintendant Crowley estimait que jusqu'à 730 agents (membres ou non d'UMO), avaient participé aux mesures d'application de la loi les 12 et 13 février.

Au début de l'intervention policière, l'ELP a convaincu certains manifestants de partir, ce qu'ils ont fait, mais lentement. À 10 h, la police avait dégagé la première des trois zones principales (entre la rue Wyandotte Ouest et la voie ferrée au nord de l'avenue College) et il n'y avait plus de manifestants à l'entrée du pont Ambassador de la rue Wyandotte Ouest. À 11 h 12, la deuxième des trois zones, à savoir la zone

qui s'étend des voies ferrées au sud jusqu'à l'intersection de l'avenue College et du chemin Huron Church, avait également été libérée. À mesure que ces zones étaient dégagées, la police installait des barrières pour en interdire l'accès. 11 h 12, la deuxième des trois zones avait aussi été dégagée, à savoir la zone allant de la voie ferrée au sud de l'intersection de l'avenue College et du chemin Heron Church. À mesure que ces zones étaient dégagées, les policiers ont installé des barrières pour en bloquer l'accès.

Vers 16 h, le ministre Mendicino a demandé au maire Dilkens s'il pensait que le blocage prendrait fin ce jour-là. Le maire Dilkens a répondu par l'affirmative. L'évaluation du maire allait se révéler trop optimiste.

Dans l'après-midi du 12 février, la surintendante Earley a décidé d'interrompre l'intervention policière pendant le dégagement de la troisième zone (située au sud de la deuxième zone, jusqu'à l'intersection du chemin Huron Church et du chemin Tecumseh Ouest) et de « tenir la ligne », c'est-à-dire de la renforcer pour la nuit afin de ne pas permettre aux manifestants de récupérer une partie du territoire libéré ce jour-là. Elle a agi ainsi parce que le nombre de manifestants avait augmenté au point de dépasser le nombre de policiers et que ces derniers observaient une augmentation de l'agressivité.

Au moment où la police a interrompu son intervention, la ligne formée par les UMO s'étendait sur un demi-kilomètre de l'avenue College à la rue Millen. La soirée du 12 février a été la plus occupée du blocage du pont Ambassador. Il y avait de 600 à 800 manifestants présents et, selon les médias sociaux, il se pouvait que 200 autres personnes viennent de London leur prêter main-forte. Ce soir-là, des manifestants ont tenté de franchir la ligne formée par les UMO et la police a dû appeler en renfort des agents supplémentaires pour ne pas céder de terrain. L'afflux de manifestants s'explique en partie par le fait qu'un pasteur local a encouragé sa congrégation à participer au blocage. Vers 19 h 55, l'équipe tactique et les unités canines du SPW ont répondu à une alerte à la bombe, qui s'est révélée être une fausse alerte.

9.2 Le 13 février

L'UMO a repris son intervention policière le 13 février à 7 h 54 et, à 8 h 46, elle avait dégagé le reste de la troisième zone. L'intervention s'est déroulée rapidement le matin du 13 février parce qu'il y avait moins de manifestants, comme c'était généralement le cas le matin. La police a refoulé les manifestants en direction sud sur le chemin Huron Church vers le chemin Tecumseh Ouest. Elle a arrêté des personnes qui restaient dans la rue et refusaient de bouger et elle a remorqué leurs véhicules. La police a fermé tous les accès aux rues secondaires du chemin Huron Church en installant des glissières en béton d'un côté à l'autre afin que la route ne puisse servir qu'à accéder au pont Ambassador. La police a désigné certains points d'accès pour les véhicules d'urgence et les citoyens qui avaient un besoin légitime de traverser le chemin Huron Church, mais par ailleurs, la route est restée fermée à l'accès des rues secondaires. Ce plan contrôlait strictement l'accès aux zones récemment dégagées du chemin Huron Church. La surintendante Earley a expliqué que le plan créait une zone d'exclusion allant du chemin Tecumseh Ouest au pont Ambassador et qu'elle l'avait mis en œuvre conformément aux dispositions du *Code criminel*¹⁰. La zone d'exclusion à Windsor a été établie avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et n'a donc pas été établie en vertu de cette loi.

La Ville a aidé le SPW au cours de son intervention en plaçant des barrières et de gros véhicules dans les zones que les forces de l'ordre avaient libérées. Le ministère des Transports avait épuisé toutes les ressources municipales et commerciales en matière de glissières en béton, mais au bout du compte, la PPO a pu se procurer les glissières dont elle avait besoin afin de créer un corridor « réservé à la circulation vers le pont » de l'autoroute 401 au pont Ambassador. Entre-temps, de gros véhicules ont servi d'obstacles.

¹⁰ C'était le témoignage de D. Earley, bien que je constate que le *Code criminel* n'autorise pas expressément la création d'une telle zone d'exclusion.

À la fin de l'intervention policière, 47 personnes ont été accusées d'infractions criminelles, mais quatre d'entre elles ont vu leurs accusations retirées par la suite. En tout, 37 véhicules ont été remorqués pendant l'intervention policière.

Le matin, le maire Dilkens a envoyé un message texte au ministre Mendicino pour l'informer qu'il pensait que la manifestation prendrait fin ce jour-là et que la police maîtrisait la zone. Vers 9 h, le maire Dilkens a envoyé un message texte au premier ministre Ford et à la solliciteure générale pour les informer que la police avait le « contrôle total » de la zone. En début d'après-midi, le maire Dilkens a informé le ministre Mendicino que la police avait le « contrôle total » et que le pont Ambassador serait ouvert, au plus tard, le lendemain matin. Vers 15 h 40, le ministre a demandé de faire le point avant de participer à une réunion avec le premier ministre. Le maire Dilkens l'a informé qu'il y avait eu « une petite flambée », mais que des arrestations étaient en cours. Peu de temps après, il a fait savoir que la police espérait rouvrir le pont Ambassador dans la soirée.

Une fois le blocage levé, le maire Dilkens en a informé le ministre Mendicino, le premier ministre Ford et la solliciteure générale. Le premier ministre Ford a exprimé un certain soulagement – le maire Dilkens savait que les grandes entreprises de Windsor, y compris les secteurs automobile et agricole, faisaient pression sur le premier ministre pour qu'il règle la situation.

9.3 Le 14 février

Le pont Ambassador a rouvert le 14 février 2022 vers minuit vingt. Peu après 9 h, le maire Dilkens a informé le ministre Mendicino que tout s'y déroulait bien jusque-là. D'importants contrôles de la circulation et une forte présence policière ont été maintenus le long du chemin Huron Church et le corridor délimité par des glissières en béton est resté en place. Ce corridor, qui divisait effectivement la ville en deux, est resté en place pendant plusieurs semaines, puis a été progressivement réduit avec le soutien d'une importante présence policière continue.

Le 14 février, le maire Dilkens a appris par les médias que des rumeurs circulaient selon lesquelles la *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait être invoquée. Peu après 9 h, il a demandé au ministre Mendicino si le gouvernement fédéral allait prendre cette mesure, mais il n'a pas reçu de réponse directe. Cependant, vers midi, le ministre Mendicino a envoyé au maire Dilkens un message texte disant : [TRADUCTION] « Dans la mesure où vous pouvez être favorable à tout pouvoir supplémentaire permettant à Windsor d'obtenir les ressources nécessaires pour assurer l'ouverture du pont et la sécurité des personnes, ce serait formidable¹¹ ». Le maire Dilkens a compris que cela signifiait qu'il serait utile qu'il s'exprime publiquement sur les événements en cours sur le terrain à Windsor qui pourraient aider à justifier l'invoque de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le gouvernement fédéral a annoncé plus tard dans la journée qu'il avait invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le maire a lui aussi déclaré une situation d'urgence le 14 février. Une réunion du conseil municipal avait eu lieu auparavant. Une résolution a été soumise au conseil afin d'accorder au directeur municipal une grande latitude pour prendre les décisions opérationnelles nécessaires face à la situation en cours, comme l'acquisition de ressources et le changement des itinéraires des transports en commun. Le conseil municipal n'était pas à l'aise de déléguer cette autorité au directeur municipal. Le maire a répondu à cette préoccupation en déclarant une situation d'urgence, ce qui lui conférait à lui plutôt qu'au directeur municipal ce type de pouvoirs. En fin de compte, le maire n'a pas eu à exercer ces pouvoirs supplémentaires pour prendre des actions concrètes.

Le maire Dilkens a expliqué qu'il ne pensait pas que ce type de déclaration était nécessaire avant le 14 février. Il n'a jamais été informé que la Ville ne pouvait pas prendre des mesures face au blocage ou qu'une déclaration d'état d'urgence serait nécessaire pour faciliter les opérations. En fait, le 11 février, le chef Laforet avait exprimé son point de vue aux dirigeants de la Ville, à savoir qu'il y avait peu

¹¹ Message texte du ministre Mendicino au maire Dilkens, 14 février 2022, WIN00001977.

d'avantages ou d'inconvénients à une déclaration d'état d'urgence municipal. Toutefois, au 14 février, la ville étant scindée par le corridor du chemin Huron Church, le maire prévoyait des répercussions importantes sur les résidents et les entreprises qui pourraient engendrer de nouveaux problèmes opérationnels nécessitant une intervention rapide de la Ville. La déclaration a aussi donné au maire plus de latitude pour faire face aux conséquences des manifestations et éviter une reprise du blocage. Elle a aussi fait savoir aux ordres supérieurs de gouvernement que la Ville et ses entreprises avaient besoin de soutien.

10. Les conséquences des manifestations

10.1 Les besoins continus en matière de maintien de l'ordre

Après la levée du blocage, les policiers ont commencé à quitter Windsor pour soutenir l'opération à Ottawa. Le maire s'est entretenu avec le ministre Mendicino qui lui a fait part de sa crainte qu'une fois Ottawa dégagée, il y ait un risque de retour des manifestants à Windsor. En fait, l'ELP de la PPO est restée à Windsor pendant plusieurs jours après la levée du blocage pour sensibiliser les entreprises concernées et surveiller toutes nouvelles manifestations.

La crainte accrue que les manifestants tentent de rétablir le blocage a persisté un certain temps. Les renseignements recueillis par la police après le démantèlement du blocage indiquaient que des menaces continuaient de peser sur le pont et sur d'autres endroits à Windsor. Dans certains cas, ces menaces se sont concrétisées. Par exemple, le 15 février, la police a appris qu'un convoi venant d'Ottawa se dirigeait vers Windsor. La police l'a intercepté vers 20 h 30.

La police s'est employée de manière proactive à empêcher la résurgence des types de manifestations qui ont bloqué l'accès au pont Ambassador, mais des manifestations pacifiques ont continué à Windsor, avec un nombre toutefois réduit de participants.

Le 18 février, l'injonction obtenue par l'AFPA a été prolongée. Notamment, le juge en chef Morawetz a conclu à l'existence de preuves que des manifestants avaient l'intention de continuer à manifester sur les voies d'accès au pont Ambassador. Il a cité comme exemple le convoi du 15 février venant d'Ottawa et la découverte par la police, grâce à la surveillance des médias sociaux, d'appels au regroupement de manifestants, y compris des messages comme [TRADUCTION] « Ce n'est pas fini », « Nous n'avons pas terminé » et « C'est l'heure de la guerre civile ».

10.2 La réduction progressive de l'intervention

Le 21 février, le SPW a élaboré et mis en œuvre un plan de démobilisation. Il comportait un transfert progressif de toutes les activités policières de la PPO au SPW. Afin de pourvoir le plan en personnel, le surintendant Crowley a annulé les jours de congé des membres du SPW du 21 au 27 février. Pendant cette période, certains agents de la PPO ont été transférés à Ottawa. Le 23 février, la surintendante Earley a cessé d'exercer ses fonctions de CIC de la PPO et a quitté Windsor.

Le 24 février 2022, le maire Dilkens a mis fin à l'état d'urgence municipal. Le 28 février, le COU a été fermé. Le SPW a continué de restreindre et de surveiller la circulation dans le secteur du chemin Huron Church jusqu'à la mi-mars, afin d'empêcher une reprise des manifestations. En fait, le SPW a maintenu un périmètre de sécurité aux environs du chemin Huron Church jusqu'au 28 mars.

10.3 Les conséquences économiques

J'explique au chapitre 14 la compréhension que le Cabinet avait des conséquences économiques plus générales du blocage du pont Ambassador sur l'économie régionale et nationale. En bref, le blocage a exacerbé les perturbations des chaînes d'approvisionnement liées à la pandémie, en particulier dans le secteur de l'automobile. Les chaînes d'approvisionnement intégrées de ce secteur entre les États-Unis et le Canada et son utilisation de modèles logistiques juste-à-temps sont

particulièrement vulnérables à la perturbation d'infrastructures essentielles. En fait, le blocage a entraîné des fermetures, des mises à pied temporaires et des réductions de services dans les principales entreprises automobiles de la région, notamment Ford Canada et Stellantis, qui sont parmi les plus importants employeurs de Windsor. Cette situation préoccupait particulièrement le maire Dilkens à l'époque, car Windsor était en pourparlers en vue de conclure un accord visant à construire à Windsor la première usine canadienne de fabrication de batteries pour véhicules électriques.

De plus, les entreprises situées à proximité de la manifestation ont été perturbées en raison de l'obstruction des voies publiques et du fait que les gens évitaient le secteur ou étaient incapables d'y accéder. Certaines ont, par conséquent, perdu des clients. L'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario a créé un Fonds de secours aux petites entreprises de West Windsor de 2,5 millions \$ CA afin d'aider les entreprises touchées. Invest Windsor Essex a administré le programme et 65 entreprises de Windsor ont reçu une aide d'un montant maximal de 10 000 \$ CA, se partageant ainsi une somme de 505 000 \$ CA.

10.4 L'impact sur les résidents

Le blocage a aussi perturbé la vie des résidents de Windsor qui n'ont pas pu se déplacer librement dans leur collectivité. La fermeture du chemin Huron Church, rendue nécessaire par la réponse au blocage, a isolé de nombreux résidents du secteur du reste de la ville et les a empêchés de vaquer à leurs occupations quotidiennes. Ces répercussions ont surtout touché les résidents du secteur situé à l'ouest du pont Ambassador qui sont nombreux à traverser quotidiennement le chemin Huron Church pour se rendre au travail ou pour faire des courses.

De plus, les résidents ont été dérangés par le bruit, notamment le bruit des véhicules, les cris et la musique à plein volume. Le stationnement local a été perturbé et des écoles locales ont dû fermer. Des résidents se sont plaints à leurs représentants de l'impossibilité de transporter des membres de leur famille ayant des problèmes de

mobilité, des temps de déplacement prolongés, des coûts entraînés pour faire le plein d'essence et l'épicerie, et de leur frustration générale de voir leur vie ainsi perturbée.

10.5 Les répercussions sur la ville et les menaces contre les responsables publics

Le maire Dilkens a reçu de nombreuses menaces contre lui-même et sa famille pendant les manifestations. Son adresse personnelle a été publiée en ligne. Cela a conduit le SPW à poster des voitures de police marquées devant son domicile pendant plusieurs semaines. Les manifestants ont aussi été encouragés à manifester devant le cabinet d'avocats privé du conseiller municipal de Windsor Fabio Costante en raison de son soutien à l'injonction, bien qu'il ne soit pas clair que cette manifestation se soit concrétisée.

Le blocage a eu des répercussions sur la capacité de la Ville de fournir des services, notamment des services d'intervention d'urgence. Le chef Laforet a dû déplacer du matériel et des pompiers du service d'incendie pour garantir que la partie ouest de la ville puisse être protégée. Les services ambulanciers ont aussi été touchés et perturbés pendant et après le blocage. Les itinéraires des services de transport en commun de la ville ont dû être modifiés. L'Université de Windsor et une école secondaire située près du site de la manifestation ont aussi été touchées.

Dans son rapport institutionnel, la Ville estime ses coûts totaux liés aux manifestations à 5 382 789,70 \$ CA. Ce montant comprend les coûts engagés par le SPW, les repas et l'hébergement des membres de la PPO et de la GRC pendant leur affectation à Windsor, ainsi que les coûts des services municipaux. La Ville a écrit aux ministres des Finances fédéral et provincial le 15 mars pour demander le remboursement des coûts engagés. Au terme des audiences publiques, aucun remboursement n'avait été convenu, mais je crois comprendre que la demande est toujours à l'étude.

Chapitre 11

Les manifestations aux autres points d'entrée

Les manifestations aux autres points d'entrée

1. Introduction

Le blocage du pont Ambassador qui relie Windsor (Ontario) à Détroit (Michigan) n'est qu'une des manifestations qui ont eu lieu le long de la frontière canado-américaine en janvier et février 2022. D'autres manifestations à la frontière, presque toutes pacifiques, se sont matérialisées à travers le pays et beaucoup d'entre elles n'ont pas engendré de perturbations importantes de la circulation transfrontalière. Cependant, dans d'autres régions de l'Ontario, en Alberta, au Manitoba et en Colombie-Britannique, des postes frontaliers ont été bloqués, parfois plusieurs jours de suite. Dans certains cas, la violence ou le risque de violence étaient présents. Dans l'ensemble, les postes frontaliers canado-américains sont devenus des lieux privilégiés par les manifestants pour exprimer leurs griefs envers les gouvernements fédéral et provinciaux. Ils représentaient aussi des sources de préoccupations majeures pour le gouvernement fédéral.

Au cours des audiences de l'enquête, une preuve limitée a été présentée à la Commission sur la majorité de ces endroits. Même si certains témoins ont décrit les événements qui se sont déroulés à Coutts et à Milk River (Alberta), la plupart des éléments de preuve sur les manifestations à la frontière présentés à la Commission provenaient de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et ils ont été soumis par écrit. L'ASFC a présenté à la Commission une série de documents, dont des avis d'événements importants, des rapports de situation quotidiens et des rapports produits selon le modèle « Bottom Line Up Front » (BLUF, où l'essentiel est

présenté en premier), tous produits par le Centre des opérations frontalières. Les avis d'événements importants sont des rapports distincts produits à la suite d'incidents particulièrement préoccupants, tandis que les rapports de situation quotidiens et les rapports BLUF sont produits chaque jour (ou plus souvent encore). Des renseignements supplémentaires ont été fournis à la Commission sous forme de rapports de situation de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de l'Alberta Provincial Security & Intelligence Office, de rapports institutionnels préparés par l'ASFC, la GRC et les gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba et par quelques témoins qui ont comparu pendant les audiences.

La nécessité de s'appuyer principalement sur des éléments de preuve écrits tient aux contraintes de temps avec lesquelles la Commission devait composer. Il n'aurait pas été pratique d'entendre des témoins relater les événements survenus à chaque manifestation frontalière. Lorsque des témoignages de vive voix ont été entendus, ils ont complété le vaste dossier écrit qui m'a été présenté. Cependant, j'ai rédigé ce chapitre en sachant que je me fondais sur des renseignements fournis principalement par des sources gouvernementales et policières. Bien que je n'aie aucune raison de douter de l'exactitude de ces renseignements, je savais qu'ils auraient tendance à refléter une perspective particulière des événements en question. J'ai examiné les éléments de preuve en ayant cette réserve à l'esprit.

2. Les points d'entrée au Canada

On appelle « point d'entrée » (PDE) les endroits où les personnes et les marchandises peuvent entrer officiellement au Canada. Le Canada compte 117 postes frontaliers terrestres, dont 61 sont ouverts 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Les autres PDE comprennent 13 aéroports internationaux, ainsi que de nombreux ports maritimes.

Les PDE sont dotés en personnel par l'ASFC, qui est responsable de l'application des lois sur l'immigration et les douanes. Lorsqu'ils travaillent à un PDE, les employés de l'ASFC disposent de pouvoirs d'arrestation en vertu de la *Loi sur l'immigration et*

la protection des réfugiés et de certains pouvoirs en vertu du *Code criminel* et de la *Loi sur les douanes*. Cette compétence est limitée au PDE lui-même. L'ASFC n'a pas le pouvoir de réagir à un événement qui se produit à l'extérieur du PDE, même si l'événement peut avoir une incidence sur ses activités. Lorsqu'un événement se produit à l'extérieur du PDE, l'ASFC doit renvoyer l'affaire au service de police compétent.

Dans les documents fournis à la Commission, l'ASFC fait la distinction entre trois façons dont les opérations d'un PDE peuvent être touchées : les perturbations de service, les suspensions de service et les fermetures de frontière. Une perturbation de service s'entend d'un événement externe qui perturbe les activités d'un PDE, mais les services frontaliers continuent d'être fournis. Une perturbation de service n'indique pas qu'un PDE a été officiellement fermé; elle indique que le PDE connaît des difficultés opérationnelles ou qu'il peut être impossible de s'y rendre.

Une suspension de service renvoie à la décision d'interrompre temporairement la prestation des services frontaliers à un PDE. Les suspensions peuvent être dues à des perturbations de service, mais elles peuvent aussi se produire quand un PDE est accessible. De même, selon les circonstances, l'ASFC peut aussi décider de ne pas déclarer une suspension officielle, malgré une perturbation du service au PDE. La décision de suspendre le service à un PDE doit être approuvée par le ministre de la Sécurité publique ou, lorsque le PDE est désigné uniquement comme un bureau de douane (c.-à-d., qu'il ne fournit pas de services d'immigration), elle peut être prise au niveau des vice-présidents au sein de l'ASFC elle-même.

Enfin, une fermeture de frontière se produit lorsque l'ASFC ferme totalement un PDE pour une période indéfinie. Les fermetures de frontière sont très rares. John Ossowski, président de l'ASFC en janvier et février 2022, a témoigné qu'il ne se souvenait que d'une seule occasion lors de laquelle un PDE était « fermé », à cause d'inondations au Manitoba.

La distinction entre les perturbations de service, les suspensions de service et les fermetures de frontière est importante lorsqu'il faut établir quand et pourquoi des PDE ont été fermés à cause de manifestations. Aucun PDE n'a été officiellement « fermé » à cause des manifestations et la seule « suspension » officielle s'est produite à Coutts du 12 au 15 février. Cela ne veut pas dire, toutefois, que d'autres PDE étaient pleinement opérationnels ou qu'ils traitaient le trafic. Ainsi, les services au pont Ambassador n'ont jamais été suspendus, même au plus fort du blocage à Windsor. Le PDE était légalement ouvert, mais à toutes fins utiles, il n'était pas possible de franchir la frontière. Dans d'autres cas, les dates de début et de fin de suspension des services ne correspondent pas aux dates auxquelles des manifestants bloquaient l'accès aux PDE.

3. Les manifestations dans le Sud de l'Ontario

Le Sud de l'Ontario représente un corridor commercial vital entre le Canada et les États-Unis. Les quatre postes frontaliers terrestres commerciaux canadiens les plus fréquentés se trouvent tous dans cette région : le pont Ambassador à Windsor, le pont Blue Water à Sarnia, le pont Peace à Fort Érié et le pont Queenston Lewiston à Queenston. Quand les manifestations de Windsor ont perturbé les activités du PDE du pont Ambassador, la majeure partie du trafic commercial a été redirigée vers les trois autres postes frontaliers. En plus de devoir absorber plus de trafic, les PDE du pont Blue Water et du pont Peace ont été le théâtre de manifestations perturbatrices.

Le PDE du pont Blue Water est situé à Point Edward (Ontario), à proximité de la ville de Sarnia et en face du PDE de Port Huron (Michigan). On y accède principalement par l'autoroute 402 au Canada et par les autoroutes inter-États 69 et 94 en provenance des États-Unis. Ce PDE assure le traitement de voyageurs et de marchandises et il est ouvert 24 heures sur 24, toute l'année. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) est le service de police compétent. Le PDE du pont Blue Water est le deuxième poste frontalier terrestre commercial le plus fréquenté au Canada.

Le poste frontalier du pont Peace est situé à Fort Érié (Ontario), en face du poste frontalier du pont Peace (État de New York). On y accède principalement par l'autoroute Queen Elizabeth Way au Canada et par les autoroutes inter-États 90 et 190 depuis les États-Unis. Ouvert 24 heures sur 24, toute l'année, le poste frontalier du pont Peace assure le traitement de voyageurs et de marchandises. Le service de police de la région de Niagara est le service de police compétent. Le PDE du pont Peace est le troisième poste frontalier commercial le plus fréquenté au Canada.

Le PDE de Queenston Lewiston est situé à Queenston (Ontario), en face du PDE de Lewiston (État de New York). On y accède principalement par l'autoroute Queen Elizabeth Way et l'autoroute 405 au Canada et par l'autoroute inter-États 190 et la route 104 depuis les États-Unis. Ce PDE assure le traitement des voyageurs et de marchandises et est ouvert 24 heures sur 24, toute l'année. Le service de police de la région de Niagara est le service de police compétent. Le PDE de Queenston Lewiston est le quatrième poste frontalier terrestre commercial le plus fréquenté au Canada.

Le 5 février 2022, l'ASFC a reçu d'un organisme partenaire des forces de l'ordre des renseignements non corroborés selon lesquels un convoi de manifestants se dirigeait vers le pont Blue Water afin de bloquer l'accès au pont le 6 février. Un convoi d'environ 400 véhicules est effectivement arrivé le 6 février et a bloqué la circulation en direction ouest sur l'autoroute 402, empêchant toute circulation vers les États-Unis. Après environ trois heures et demie, les manifestants ont commencé à se disperser et le 7 février, l'ASFC ne signalait aucune incidence sur ses activités. Toutefois, le 8 février, on a signalé que des manifestants se rassemblaient des deux côtés de la frontière, près de Sarnia, et on les soupçonnait de vouloir bloquer l'accès au PDE des deux côtés. Le 9 février, les manifestants ont rétabli un blocage des voies de l'autoroute 402 en direction ouest, mais les policiers ont dévié la circulation pour ainsi maintenir l'accès au PDE du pont Blue Water. Ce blocage s'est poursuivi jusqu'au 14 février, date à laquelle la PPO a négocié avec les manifestants pour qu'ils quittent le secteur.

Le 12 février 2022, environ 120 véhicules ont établi un barrage près du PDE du pont Peace. Un groupe de manifestants a brièvement tenté de bloquer l'autoroute Queen Elizabeth Way près du pont Peace et un plus petit groupe a tenté de pénétrer dans l'immeuble de l'ASFC, ce qui a obligé l'ASFC à verrouiller l'installation et le service de police de la région de Niagara à intervenir. La police a réussi à faire partir ces manifestants au bout de 20 minutes. Les manifestations se sont poursuivies le 13 février. Cet après-midi-là, la police a demandé à la Peace Bridge Authority de fermer le pont au trafic commercial en direction des États-Unis et le trafic a été réorienté vers le PDE de Queenston Lewiston. Ce soir-là, les forces de l'ordre ont délogé les véhicules des manifestants des routes avoisinantes et il ne restait plus que 15 à 20 manifestants à pied. Le 14 février à 9 h, le pont Peace était rouvert à la circulation en direction des États-Unis.

Les manifestations aux ponts Blue Water et Peace ont revêtu une importance particulière lorsqu'elles se sont ajoutées au blocage du pont Ambassador à Windsor. Ensemble, ces manifestations ont eu une incidence considérable à court terme sur l'économie régionale, notamment dans le secteur de l'automobile. Ce secteur est fortement intégré à la frontière canado-américaine, avec des pièces qui vont et viennent à travers les PDE. De nombreuses usines du Michigan et de l'Ontario s'appuient sur des techniques de chaîne d'approvisionnement «juste à temps», un approvisionnement régulier et prévisible de pièces qui arrivent au fur et à mesure des besoins, réduisant ainsi la nécessité de constituer des stocks de pièces importants. Le blocage du pont Ambassador a fortement perturbé ce commerce transfrontalier de pièces automobiles, ce qui a entraîné des perturbations dans la fabrication, notamment la réduction des activités des usines. Les conséquences économiques de cette perturbation ont joué un rôle important dans la décision du gouvernement fédéral d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je reviens en détail sur ce sujet au chapitre 14.

Lorsque le pont Ambassador a été bloqué, les conséquences pour l'économie régionale ont été atténuées par le détournement de la circulation vers d'autres

PDE. Les données de l'ASFC sur les moyens de transport commerciaux de janvier et février 2022 montrent une augmentation du nombre de véhicules commerciaux traités au PDE de Blue Water, du pont Peace et de Queenston Lewiston pendant le blocage du pont Ambassador. Par exemple, dans le cas de Blue Water, le trafic commercial entre le 7 et le 14 février a parfois été plus du double de ce qu'il était la semaine précédente. Bien que la fermeture du PDE du pont Ambassador ait causé d'importantes perturbations, une partie du trafic commercial transfrontalier a pu se poursuivre. Ce n'était toutefois qu'une partie, car les données de l'ASFC montrent que l'augmentation du trafic commercial aux autres PDE ne représentait qu'une partie du trafic perdu au pont Ambassador.

Il est également important de reconnaître que la déviation de la circulation vers d'autres PDE a entraîné des retards, des coûts et une pression accrue sur les chaînes d'approvisionnement. Les camionneurs commerciaux sont soumis à des règles de sécurité concernant le nombre maximum d'heures de travail par jour. Lorsque les temps de déplacement font qu'un camionneur dépasse sa limite quotidienne, les délais de livraison des marchandises en sont rallongés, sans parler des répercussions sur les camionneurs eux-mêmes. De plus, pour certaines catégories de marchandises, comme le bétail, la déviation de la circulation n'était pas une option.

Ainsi, bien que les effets du blocage du pont Ambassador aient été atténués par les efforts déployés par les autorités comme par les camionneurs commerciaux, cela n'a pas permis d'éviter au moins un certain coût tangible pour l'économie régionale. Lorsque les manifestations ont commencé à toucher d'autres PDE du Sud de l'Ontario, les risques pour l'économie ont revêtu un tout autre caractère. L'atténuation que permettait la déviation partielle des échanges commerciaux a été mise en péril et la possibilité d'une rupture totale des échanges s'est accrue. Cela ne s'est finalement pas produit, mais la possibilité réelle que cela puisse se produire a pesé lourdement sur les décideurs fédéraux.

4. Coutts (Alberta)

Le blocage au PDE de Coutts (Alberta) s'est distingué par sa durée, sa complexité et sa volatilité. Les services du PDE n'ont été officiellement suspendus que du 12 au 15 février, mais les manifestations qui ont débuté à la fin du mois de janvier ont causé une série de perturbations, bloquant fréquemment toute la circulation transfrontalière. L'un des aspects les plus mémorables de ce blocage a été la façon dont il s'est terminé : une opération policière en fin de soirée qui a conduit à la saisie de nombreuses armes à feu et au dépôt de graves accusations criminelles, notamment de complot en vue de commettre un meurtre, contre un petit groupe de manifestants. Avec les manifestations du pont Ambassador en Ontario, Coutts pourrait bien avoir représenté le blocage frontalier le plus difficile à gérer pour la police.

4.1 La période précédant la manifestation et la première fin de semaine

Le PDE de Coutts est situé près du village de Coutts (Alberta), à environ 20 kilomètres au sud de la ville de Milk River, le long de l'autoroute 4. Il s'agit du poste frontalier terrestre le plus fréquenté de l'Alberta. En janvier 2022, c'était le seul PDE de l'Alberta sous la responsabilité de l'ASFC qui pouvait traiter les expéditions de bétail, car il était le seul doté de services vétérinaires. C'est aussi le seul PDE de l'Alberta qui fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. En 2020, des importations d'une valeur de 7,7 milliards de dollars et des exportations albertaines d'une valeur de 5 milliards de dollars ont transité par le PDE de Coutts. La GRC est le service de police compétent.

Le 19 janvier 2022, la GRC a été informée pour la première fois de la possibilité de manifestations au PDE de Coutts par deux renseignements provenant de sources ouvertes. Le premier mentionnait une manifestation ou un blocage le 20 janvier. Le second indiquait qu'une manifestation pourrait avoir lieu le 29 janvier. La manifestation du 20 janvier n'a pas eu lieu.

Le 24 janvier, un organisateur d'une manifestation prévue au PDE de Coutts a communiqué avec le bureau du village de Coutts pour l'informer qu'il y aurait une opération escargot dans la région. L'organisateur a souligné que la manifestation n'aboutirait pas à un blocage routier. Au 26 janvier, grâce aux médias sociaux, l'ASFC et l'Alberta Provincial Security and Intelligence Office étaient au courant du convoi prévu. Des messages sur Facebook ainsi que sur un site Web appelé « Freedom Fighter Nation » annonçaient une manifestation prévue pour le 29 janvier. Le ton des messages annonçant cette manifestation variait. Certains mettaient l'accent sur un événement familial qui se voulait pacifique et respectueux de la loi. D'autres parlaient de bloquer la circulation dans les deux sens à la frontière et d'y rester jusqu'à ce que [TRADUCTION] « toutes les obligations et restrictions soient levées ».

La GRC était également au courant de ces messages sur les médias sociaux et était en communication avec l'ASFC et les shérifs de l'Alberta. La GRC savait qu'une manifestation parallèle pourrait avoir lieu du côté américain du PDE et a donc communiqué avec le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis. La GRC a aussi contacté les organisateurs de la manifestation qui lui ont dit qu'ils n'avaient pas l'intention d'organiser un blocage. Ils ont dit qu'ils planifiaient trois opérations escargot entre Coutts et Milk River et qu'ils veilleraient à ce qu'au moins une voie de circulation reste libre pendant leur manifestation.

Le 29 janvier 2022, un convoi d'un millier de véhicules s'est rassemblé à Lethbridge, puis a emprunté l'autoroute 4 en direction de Coutts. La GRC était présente sur le parcours du convoi. Alors que le convoi approchait de Coutts, un long embouteillage s'est formé sur l'autoroute, s'étendant jusqu'à Milk River. Les manifestants avaient l'intention d'utiliser l'une des nombreuses voies aménagées pour changer de direction sur l'autoroute près de Coutts pour reprendre la direction du nord vers Milk River. Alors que l'opération escargot se poursuivait, un semi-remorque s'est mis en portefeuille sur l'autoroute, bloquant la circulation.

Selon Curtis Zablocki de la GRC, sous-commissaire, commandant de la Division K (Alberta), la GRC a estimé que les organisateurs initiaux de la manifestation n'avaient pas l'intention de créer un blocage. Cependant, un groupe de manifestants dissident a voulu adopter une attitude plus hostile et les organisateurs ne contrôlaient pas suffisamment le convoi pour les en empêcher. Le blocage a piégé non seulement des automobilistes et les résidents de Coutts, mais aussi certains des manifestants eux-mêmes. De nombreux conducteurs ont passé la nuit dans leurs véhicules et, le 30 janvier, le parc de stationnement commercial et la sortie de l'autoroute du PDE étaient remplis de véhicules commerciaux tentant d'entrer au Canada en direction nord. Alors que le PDE était en théorie ouvert, l'autoroute elle-même était bloquée. Le 30 janvier, la GRC, l'ASFC et le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis ont collaboré pour permettre à certains camionneurs piégés qui se dirigeaient vers le nord et qui étaient restés coincés entre le PDE et le blocage de retourner aux États-Unis afin de tenter d'entrer au Canada par un autre poste frontalier.

4.2 Les premières mesures d'application de la loi et l'établissement du blocage de Milk River

Seuls quelques-uns des manifestants présents à Coutts la fin de semaine des 29 et 30 janvier avaient l'intention de participer à une manifestation de longue durée. Le 31 janvier, la plupart des véhicules étaient partis et il ne restait plus qu'environ 175 véhicules. Cependant, plusieurs camionneurs ont placé leur semi-remorque de manière à bloquer complètement l'autoroute 4. Selon le témoignage de Marco Van Huigenbos, conseiller municipal local et porte-parole officieux des manifestants, les manifestations étaient alors peu ou pas structurées et n'avaient pas vraiment de dirigeants. Cependant, le 1^{er} février, des manifestants avaient déjà commencé à utiliser le Smuggler's Saloon, un bar de Coutts, comme lieu de rassemblement et forum pour discuter de leur stratégie collective.

La GRC a déployé un Groupe consultatif de gestion des conflits (GCGC), une unité semblable aux équipes de liaison policière dont je parle aux chapitres 7, 9 et 10, pour négocier avec les derniers manifestants afin de libérer l'autoroute. La difficulté immédiate à laquelle le GCGC s'est heurté était qu'il n'était pas possible de savoir clairement qui était à la tête des manifestants. Le GCGC a réussi à faire partir certains véhicules, mais la GRC a rapporté qu'un groupe de manifestants dissident était responsable du blocage et n'était pas réceptif aux tentatives de négociation.

Le 31 janvier, d'autres manifestants ont commencé à arriver sur l'autoroute au nord du PDE de Coutts. Afin d'empêcher plus de véhicules de se joindre au blocage, la GRC a créé un point de contrôle au sud de Milk River (Alberta), appelé « point de contrôle 10 ». Le point de contrôle 10 visait à garantir que les résidents locaux puissent circuler librement entre Coutts et Milk River, mais aussi à empêcher que le blocage de Coutts ne soit renforcé par d'autres manifestants. Au cours de la journée du 31 janvier, le nombre de manifestants au point de contrôle 10 a atteint entre 500 à 700 personnes, dont beaucoup conduisaient des tracteurs ou d'autres machines agricoles. Cela a effectivement formé un deuxième barrage le long de l'autoroute, à environ 20 km au nord de Coutts. Au même moment, les manifestants à Coutts ont permis à certains véhicules commerciaux qui cherchaient à entrer au Canada de passer le barrage et de se diriger vers le nord.

La GRC a commencé à prendre des mesures d'application de la loi pour lever le blocage de Coutts le 1^{er} février. Des agents de la GRC se sont d'abord adressés aux conducteurs des véhicules à l'arrière du convoi et leur ont demandé de quitter la zone. Cette démarche s'est révélée fructueuse, puisque des véhicules ont quitté les lieux. Les activités de la GRC ont été diffusées en direct sur les médias sociaux et les manifestants responsables du blocage de Milk River ont pris conscience de ce qui se passait. Ces manifestants, qui s'étaient rassemblés pour se joindre à la manifestation de Coutts, ont commencé à rouler en bordure de la route pour contourner le poste de contrôle de la GRC et poursuivre leur chemin vers le sud en direction de Coutts. La visibilité était alors mauvaise en raison de la neige. Tandis que les manifestants

roulaient vers le sud en direction de Coutts, occupant toutes les voies de l'autoroute, un résident de Coutts roulait vers le nord en direction de Milk River. Une collision s'est produite et les personnes impliquées en sont venues aux mains sur le bord de la route, ce qui a nécessité l'intervention de la police.

Lorsque les manifestants de Milk River sont arrivés à Coutts, leurs véhicules se sont ajoutés au blocage. Alors que les premiers camions étaient stationnés sur l'autoroute, les nouveaux véhicules se sont rendus sur le terre-plein central et la partie gazonnée de chaque côté de la route. Les véhicules ont fini par occuper tout l'espace entre les clôtures qui bordent l'autoroute.

Lorsque de nouvelles personnes et de nouveaux véhicules sont venus renforcer les manifestants à Coutts, les membres de la GRC qui y étaient stationnés se sont retirés au poste de commandement mobile qu'ils avaient installé dans le secteur. Lorsqu'ils sont revenus plus tard dans la journée, ils ont été accueillis par une ligne de manifestants. Il était évident que toute autre mesure d'application de la loi serait infructueuse ce jour-là et les membres de la GRC se sont de nouveau retirés. Au même moment, des membres du GCGC se sont rendus au Smuggler's Saloon pour tenter d'arriver à une solution négociée. Tard le 1^{er} février ou tôt le 2 février, ils ont conclu une entente avec les manifestants pour ouvrir une voie de circulation dans chaque direction. Selon M. Van Huigenbos, les manifestants ont accepté de le faire pour réduire le risque d'autres mesures d'application de la loi et pour montrer qu'ils manifestaient pacifiquement. Il a témoigné qu'il croyait que les manifestants devaient trouver un juste équilibre entre causer suffisamment de perturbations pour attirer l'attention des dirigeants politiques, mais pas assez pour déclencher des mesures d'application de la loi plus sévères de la part de la GRC.

4.3 L'évolution des manifestations

Entre le 3 et le 7 février, la circulation sur l'autoroute était lente et il y a eu de nombreuses perturbations sporadiques. Le 3 février, par exemple, la GRC a tenté

d'escorter quatre véhicules commerciaux d'un poste de contrôle policier au PDE. Les manifestants ont réagi en bloquant entièrement un tronçon de l'autoroute 4.

Il y a eu des débats dans le camp des manifestants sur la stratégie à adopter. Peu après l'établissement du blocage du 3 février, Grant Hunter, député provincial de l'Alberta qui s'était entretenu avec les manifestants, a tenté de les convaincre de rouvrir une voie de circulation. Il semble que les manifestants étaient sur le point d'accepter lorsqu'Artur Pawlowski, un pasteur connu de Calgary qui se trouvait à Coutts, a prononcé un sermon au Smuggler's Saloon qui, selon le maire de Coutts, Jim Willett, « a stimulé » la foule et l'a poussée à adopter une attitude plus radicale.

Indépendamment des discussions sur la réouverture d'une voie de circulation, un conflit sur les tactiques de manifestation a eu lieu le 3 février. Un sous-ensemble de manifestants, que M. Van Huigenbos a décrit dans son témoignage comme étant associé à la Cattlemen's Association, a décidé que les manifestants devraient quitter Coutts le lendemain pour mener une opération escargot à Edmonton. Ils ont baptisé cette manifestation « Un café avec Kenney », car leur objectif était d'obtenir une rencontre avec le premier ministre de l'Alberta, Jason Kenney. Cependant, lorsqu'un groupe plus nombreux de manifestants a eu vent de ce projet, il a exprimé son profond désaccord et, pour finir, aucun convoi escargot n'est parti.

Les témoignages présentés à la Commission à propos des moments où l'autoroute était ouverte ou fermée pendant cette période ne sont pas clairs. Le maire Willett a déclaré que la situation changeait constamment et que la seule façon de savoir ce qu'il en était à un moment donné était d'aller sur place regarder les véhicules sur l'autoroute. Cependant, le 7 février, l'ASFC a rapporté que le PDE de Coutts était opérationnel, bien que le volume de trafic ait été réduit de moitié par rapport à la normale, puisqu'une seule voie était ouverte.

Tout au long de cette période de fonctionnement sporadique, la GRC a cherché à obtenir des ressources supplémentaires pour assurer une réponse policière sur

l'autoroute. Le 3 février, le sous-commissaire Zablocki a demandé de redéployer des agents de la GRC des municipalités de l'Alberta au PDE de Coutts, avec l'accord du gouvernement provincial. Quelques jours plus tard, la GRC a aussi déployé dans la région 40 de ses membres venant de la Colombie-Britannique. Des agents supplémentaires des services de police de Calgary, d'Edmonton et de Lethbridge ont aussi apporté leur aide.

Pendant cette période, le nombre et la composition des manifestants ont aussi fluctué. Les fins de semaine, ils étaient nombreux, mais beaucoup moins les jours de semaine. Le maire Willett a aussi souligné qu'au fil du temps, la nature des manifestations a changé. Au début, on avait l'impression d'un rassemblement communautaire, avec de nombreux agriculteurs locaux amenant leur famille à Coutts. Au fil du temps, il y avait de moins en moins d'enfants présents et le ton est devenu plus agressif. Le maire Willett a témoigné avoir craint qu'une prolongation des manifestations augmenterait le risque qu'elles se radicalisent.

Le 8 février, un blocage complet a été rétabli sur l'autoroute 4 et le 9 février, l'ASFC a fermé les barrières du PDE. Il est intéressant de souligner que le rétablissement du blocage était en réaction à un discours du premier ministre Kenney sur l'assouplissement des restrictions en matière de santé publique. Bien que la décision de l'Alberta d'assouplir un grand nombre de ses mesures de santé publique avant minuit le 8 février puisse être considérée comme favorable aux revendications des manifestants, bon nombre d'entre eux ont jugé l'annonce verbale du premier ministre peu convaincante et ils soupçonnaient que les engagements seraient facilement annulés. Les manifestants attendaient une mesure concrète immédiate et pensaient qu'on leur proposait plutôt une approche progressive comportant beaucoup d'incertitude quant au moment où de nombreuses mesures sanitaires seraient levées. Cette situation a provoqué une réaction négative de la part des manifestants, qui ont exprimé leur mécontentement en rétablissant le blocage complet.

4.4 Les échanges entre politiciens et manifestants

Tout au long des manifestations à Coutts, différents politiciens municipaux, provinciaux et fédéraux ont entamé un dialogue avec des manifestants afin d'entendre leurs doléances et de tenter de lever le blocage. Selon M. Van Huigenbos, lui-même élu municipal, de nombreux manifestants participaient à la vie politique au sein d'associations de circonscription et avaient donc déjà établi des relations avec des politiciens de différents ordres de gouvernement. Le maire Willett a aussi encouragé activement des politiciens à venir à Coutts pour s'entretenir avec les manifestants dans l'espoir de mettre fin aux manifestations.

M. Hunter semble avoir été le premier élu à se rendre sur place pour parler aux manifestants, le 30 janvier. Il a continué à rencontrer des manifestants de temps à autre au début de février et a participé aux discussions sur un éventuel retrait des manifestants le 3 février, dont il est question plus haut dans ce chapitre. À d'autres moments, Drew Barnes et Shane Getson, eux aussi députés provinciaux de l'Alberta, étaient présents. Aucun d'entre eux ne parlait au nom du gouvernement provincial.

Le 5 février, le député fédéral local, Glen Motz, s'est rendu à Coutts et à Milk River et a discuté avec les manifestants. Il était accompagné de Lorne Buis, maire du village de Foremost. Dans son compte rendu de ces réunions, le maire Willett a souligné que la voix du gouvernement provincial était absente.

La ministre des Transports de l'Alberta, Rajan Sawhney, a participé activement à la réponse du gouvernement aux manifestations de Coutts, compte tenu de son portefeuille. À au moins une occasion, début février, elle a parlé au téléphone avec M. Van Huigenbos, même si elle ne s'exprimait pas au nom du gouvernement provincial à ce moment-là. Le maire Willett a aussi essayé de faire venir la ministre Sawhney à Coutts en personne. Dans une série de messages texte, elle a accepté de le faire, à condition d'obtenir l'accord de la GRC et du « patron », ce qui semble être une référence au premier ministre Kenney. Des témoins devant la Commission ont laissé

entendre que le premier ministre n'approuvait pas sa rencontre avec les manifestants en tant que ministre du Cabinet, mais ni la ministre Sawhney ni le premier ministre n'ont témoigné et je ne peux donc pas tirer de conclusion définitive à ce sujet.

Malgré ces efforts, les échanges directs avec des politiciens n'ont pas débouché sur une solution. Cela tient sans doute en partie au fait qu'aucun politicien n'était présent dans l'exercice de ses fonctions officielles. Une autre explication est que, pour de nombreux manifestants, le dialogue n'était pas suffisant. Ils ne cherchaient pas à être entendus, mais à obtenir satisfaction à leurs revendications. Les députés provinciaux et fédéraux ne pouvaient pas leur offrir ce dénouement, même s'ils le souhaitaient. Comme M. Van Huigenbos en a témoigné :

[TRADUCTION]

[V]ous savez, beaucoup de gens cherchaient à faire lever les obligations. Il est 12 h 55 et les obligations ne sont pas levées et il est 12 h 56 et elles sont levées. J'ai toujours su que cela n'a jamais été une possibilité¹.

Cela ne veut pas dire que la participation de politiciens n'a pas été utile. Elle a pu apaiser les tensions et permettre le maintien d'un dialogue important. Ce n'est toutefois pas ce qui a conduit au dénouement des manifestations.

4.5 Les efforts pour obtenir des dépanneuses

Dès les premiers jours du blocage à Coutts, la GRC a reconnu qu'elle aurait besoin de l'aide de dépanneuses et d'autres équipements lourds pour dégager les lieux si les manifestants refusaient de partir de leur plein gré. Les services de plusieurs exploitants de dépanneuses avaient été retenus au départ, mais ces plans se sont effondrés dès le 1^{er} février. Les partisans du blocage savaient alors que la GRC pourrait commencer à prendre des mesures d'application de la loi plus sévères et ils ont encouragé le boycottage de toute entreprise de remorquage qui aiderait la GRC.

¹ Témoignage de Marco Van Huigenbos, transcription, vol. 19, p. 250.

Ces pressions en ligne ont convaincu les entreprises de remorquage de revenir sur leur décision de participer aux interventions de la GRC. Les 1^{er} et 2 février, la GRC a contacté plus de 80 entreprises de remorquage en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan. Aucune n'était prête à participer à une action coercitive. La GRC a aussi communiqué avec 25 entreprises de remorquage américaines qui ont toutes refusé d'aider.

Le 4 février, le sous-commissaire Zablocki a approuvé l'envoi d'une demande d'aide aux Forces armées canadiennes afin d'avoir accès à des dépanneuses lourdes. Cette demande a d'abord été transmise à la Direction générale de la GRC, puis aux Forces armées. Quelques jours plus tard, la GRC a été informée que les Forces armées ne disposaient pas d'équipements adaptés à l'usage auquel ils seraient destinés à Coutts.

Le gouvernement de l'Alberta était engagé dans ses propres efforts parallèles pour obtenir des capacités de remorquage lourd, même si la GRC et le gouvernement de l'Alberta étaient tous deux au courant de leurs tentatives respectives. Le 2 février, le premier ministre de l'Alberta, Jason Kenney, et le ministre fédéral de la Sécurité publique, Marco Mendicino, ont eu un appel téléphonique à ce sujet. Ils ont discuté de la situation au PDE de Coutts et de la demande de l'Alberta en vue d'obtenir du matériel militaire pour aider à enlever des véhicules. On a dit au premier ministre Kenney que la demande de l'Alberta devait être adressée au ministre Mendicino et au ministre de la Protection civile, Bill Blair, et que les deux ministres la soumettraient conjointement à l'examen du ministère de la Défense nationale.

La demande d'aide officielle a pris la forme d'une lettre datée du 5 février 2022, adressée par le ministre des Affaires municipales de l'Alberta, Ric McIver, aux ministres Mendicino et Blair. La lettre informait les ministres fédéraux que la GRC [TRADUCTION] « n'avait pas été en mesure d'obtenir le matériel lourd nécessaire pour retirer les véhicules et d'autres articles comme des remorques » du secteur du blocage frontalier à Coutts. Par conséquent, le gouvernement de l'Alberta [TRADUCTION]

« demandait l'aide du gouvernement fédéral, notamment la fourniture de matériel et de personnel pour retirer environ 70 semi-remorques et environ 75 véhicules personnels et récréatifs du secteur² ».

Le 7 février, n'ayant pas encore reçu de réponse du gouvernement fédéral concernant l'accès à du matériel militaire de remorquage lourd et n'étant apparemment pas au courant de la réponse négative que la GRC avait reçue à sa demande, des représentants de l'Alberta ont entrepris d'autres démarches pour obtenir du matériel pour aider à dégager le blocage. Ils ont notamment identifié des shérifs de l'Alberta qui possédaient les permis nécessaires pour utiliser ce matériel et ont repris contact avec des entreprises auxquelles la GRC s'était déjà adressée pour voir s'il était possible de les convaincre d'aider. Des représentants de l'Alberta ont aussi communiqué avec des entreprises du Montana pour obtenir ces services. Le ministre McIver a également eu une brève discussion avec le ministre Blair le 7 février à propos de la demande de l'Alberta concernant des véhicules militaires, mais aucun engagement n'a été pris.

Le 8 février, les ministres Blair et McIver ont échangé des messages texte dans lesquels le ministre Blair a souligné que la ministre de la Défense nationale, Anita Anand, parlerait de la demande de l'Alberta avec le chef d'état-major de la Défense plus tard dans la journée. Le 9 février, le premier ministre Kenney et le ministre Mendicino ont eu un deuxième appel téléphonique pour discuter de la demande d'aide de l'Alberta, mais aucun engagement fédéral n'a été pris à cette occasion.

En attendant une réponse du gouvernement du Canada, l'Alberta a commencé à se procurer sa propre capacité de remorquage lourd en utilisant des marchés en ligne comme Kijiji et Truck Trader. Le 12 février, la province avait déjà commencé à recevoir une partie de l'équipement dont elle pensait avoir besoin, mais elle avait toujours du mal à trouver des conducteurs formés pour utiliser les véhicules. Le 13 février, l'Alberta a informé la GRC qu'elle était en train de se procurer six dépanneuses pour

² Lettre du ministre Ric McIver aux ministres Marco Mendicino et Bill Blair, 5 février 2022, SSM.CAN.00000082.

le PDE de Coutts. L'équipement était rassemblé à Lethbridge après un processus d'inspection de sécurité accéléré. L'Alberta a acheté du matériel supplémentaire le 14 février. En tout, la province a acheté 12 véhicules pour plus de 800 000 \$, dont des dépanneuses, des camions à plateforme et des bulldozers. Cependant, comme je l'explique plus loin, l'Alberta n'a pas eu besoin d'utiliser cet équipement pour lever le blocage.

L'Alberta n'a jamais reçu de réponse officielle à sa demande d'aide fédérale. Une réponse négative à la demande d'aide a été rédigée et approuvée par le ministre Blair, mais n'a jamais été envoyée. Selon le témoignage de Jeffery Hutchinson, secrétaire adjoint du Cabinet, Protection civile, au Bureau du Conseil privé, une erreur humaine était en cause. Il semble que le personnel de Sécurité publique Canada et celui du cabinet du ministre Blair croyaient chacun que l'autre enverrait la lettre.

4.6 Les préoccupations pour la sécurité, la reprise des mesures d'application de la loi et la fin des blocages

Pendant que le blocage se poursuivait, la GRC a maintenu une présence près de Coutts. Les 9 et 10 février, la GRC a commencé à s'inquiéter davantage de la sécurité dans le secteur, car elle ne contrôlait qu'une seule voie d'accès aux manifestants. Au moins un véhicule a traversé le PDE de Coutts en direction nord afin d'approvisionner les manifestants. La GRC disposait aussi de renseignements selon lesquels des manifestants du côté américain de la frontière prévoyaient de dresser leurs propres barrages près du PDE. Le 11 février, afin de sécuriser l'approche sud du lieu de la manifestation, la GRC a demandé à l'ASFC de fermer officiellement le PDE de Coutts. Le 12 février, l'ASFC y a suspendu toutes les activités.

La plus grande préoccupation en matière de sécurité concernait toutefois la présence possible d'armes à feu sur les lieux de la manifestation et le risque qu'elles représentaient pour la police. Tout au long des manifestations, la GRC a reçu des renseignements sur la présence d'armes à feu dans le secteur. Ces renseignements

ont donné lieu à une série d'enquêtes policières, ainsi qu'à la transmission par voie hiérarchique des préoccupations en matière de sécurité. L'information relative au risque de présence d'armes à feu à Coutts s'est rendue jusqu'au Bureau du Conseil privé.

Dès le 31 janvier, la GRC s'inquiétait de la présence possible d'armes à feu au sein du groupe de manifestants à Coutts. Elle avait reçu des renseignements selon lesquels un manifestant avait montré à d'autres personnes qu'il portait une arme à feu sur lui. La GRC a tenté d'enquêter sur cette affaire, mais n'a pas réussi à obtenir de renseignements supplémentaires. Aucun manifestant à qui la GRC a parlé n'a voulu ou pu dire qui parmi eux pouvait être en possession de l'arme.

Les préoccupations relatives aux armes à feu ont refait surface le 9 février lorsque des agents du GCGC ont obtenu de nouveaux renseignements sur une éventuelle cache d'armes liée aux manifestations. Évidemment, les éléments de preuve qui m'ont été fournis étaient vagues quant au détail de l'enquête de la GRC, puisqu'elles étaient le fruit d'activités d'infiltration et que les accusations qui en ont découlé sont toujours devant les tribunaux. Je peux constater, cependant, que le 11 février, la GRC a obtenu une autorisation d'écoute électronique dans le cadre de cette enquête. Sur la base des résultats de cette autorisation, la GRC a obtenu le 13 février un mandat de perquisition qui l'autorisait à perquisitionner le Smuggler's Saloon ainsi qu'une autocaravane et deux remorques connexes. Je souligne que c'est aussi à ce moment que la GRC a demandé à l'ASFC de suspendre officiellement les activités au PDE. Bien que les éléments de preuve sur ce point ne soient pas clairs, il me semble que la suspension des activités au PDE pourrait être liée à l'enquête policière en cours.

Le 14 février au petit matin, la GRC a exécuté le mandat de perquisition. Elle n'a rien trouvé dans le Smuggler's Saloon, mais la fouille des autres biens a permis de saisir 13 armes d'épaule, deux armes de poing, deux gilets pare-balles, une machette, une grande quantité de munitions et des chargeurs à grande capacité. La police a arrêté 12 personnes au cours de l'exécution des mandats. Plus tard dans la journée, elle a

arrêté un treizième membre de ce que le sous-commissaire Zablocki a décrit comme étant la « cellule » sur laquelle la GRC enquêtait. Cette personne se rendait de Calgary à Coutts et a été arrêtée en possession de deux autres armes.

L'un des gilets pare-balles saisis par la police était décoré d'écussons représentant le symbole d'un groupe appelé « Diagonon », entité dont la nature a fait l'objet d'un débat parmi les témoins de la Commission. Selon des documents de la GRC, Diagonon est un réseau apparenté à une milice dont les participants souscrivent aux idéologies accélérationnistes, c'est-à-dire l'idée qu'une guerre civile ou l'effondrement des gouvernements occidentaux sont inévitables et doivent être accélérés. Le surintendant Pat Morris de la PPO a témoigné que Diagonon est une entité extrémiste. Jeremy Mackenzie, le fondateur de Diagonon, a témoigné devant la Commission qu'il a créé Diagonon comme un pays fictif lors de la diffusion d'une de ses baladodiffusions et que ce pays s'est transformé en une communauté de ses amateurs. Tom Marazzo, un des organisateurs du Convoi de la liberté, a témoigné que Diagonon était un « même fictif ». Ces deux témoins ont nié que Diagonon avait une idéologie extrémiste ou violente.

Quelle que soit la nature de Diagonon, les forces de l'ordre l'ont certainement considérée comme une organisation potentiellement dangereuse et son association avec une cache d'armes à Coutts a jeté une ombre sur les manifestations. Les allégations des services policiers selon lesquelles certains manifestants avaient complété en vue d'assassiner des policiers ont ajouté à la gravité de la situation. Le sous-ministre adjoint de la Division de la sécurité publique et directeur des services policiers pour le ministère de la Justice et du Solliciteur général de l'Alberta, Marlin Degrand³, a témoigné que les arrestations effectuées par la GRC le 14 février 2022 ont joué un rôle important dans la fin des blocages. M. Van Huigenbos a essentiellement témoigné dans le même sens, déclarant que le message des manifestants s'était perdu dès que la nouvelle de la saisie a commencé à circuler. Elle a complètement éclipsé

³ À l'époque du témoignage de Marlin Degrand devant la Commission, son poste avait été transféré au nouveau ministère de la Sécurité publique et des Services d'urgence.

le message de protestation contre les mesures de santé publique des personnes qui s'étaient rassemblées dans le secteur, dont la plupart étaient peut-être prêtes à s'engager dans un blocage illégal, mais n'avaient aucun intérêt à être associées à de présumés extrémistes violents.

Après les arrestations, la situation au PDE de Coutts est revenue assez rapidement à la normale. À 19 h, le 14 février, la GRC a conclu une entente avec les manifestants qui ont promis de démanteler le blocage et de se disperser le lendemain, ce qu'ils ont fait. Les manifestants qui se trouvaient encore au PDE de Milk River ont aussi quitté les lieux à ce moment. Les dépanneuses que le gouvernement de l'Alberta s'était procurées n'ont jamais été utilisées pour enlever les véhicules des manifestants qui bloquaient l'autoroute. En fin de compte, elles ont seulement servi à remorquer un tracteur impliqué dans une altercation avec un véhicule de police la nuit du 13 février, mais qui ne bloquait pas la route à ce moment-là. Le PDE de Coutts a rouvert le 15 février 2022.

4.7 L'effet du blocage et ses suites

Pendant que l'autoroute 4 était bloquée, les résidents de Coutts pouvaient contourner les manifestants et emprunter l'autoroute 4 en direction nord. Le maire Willett a décrit cette voie d'accès comme étant [TRADUCTION] « la pelouse de Patty-jo », une parcelle de propriété privée qui permettait aux véhicules d'entrer dans le village et d'en sortir. Bien que les camions commerciaux auraient pu, en théorie, emprunter cette voie, son existence n'était connue que des gens du coin, quoique la GRC ait dirigé des véhicules vers cette voie à au moins une occasion. Cependant, même avec cette voie d'accès, le blocage a eu d'importantes répercussions sur la communauté de Coutts. Il a été difficile d'amener les enfants à l'école à Milk River. Les personnes malades ou ayant des problèmes de santé n'ont pas pu recevoir de soins à domicile. La distribution du courrier a été partiellement interrompue. Selon le maire Willett, un résident du village souffrant du syndrome de stress post-traumatique à la suite d'un

déploiement militaire en Afghanistan a dû déménager du village à cause de l'effet des manifestations sur sa santé mentale.

Comme je le souligne plus haut, le blocage a également eu des répercussions sur les activités du PDE de Coutts. Cela dit, l'ASFC a pris des mesures concrètes pour atténuer l'incidence du blocage sur le trafic commercial, et ce avec succès pendant toute la durée du blocage. L'ASFC a commencé à planifier le détournement du trafic vers d'autres PDE dès l'arrivée des premiers manifestants. Le PDE commercial le plus proche de celui de Coutts se trouve à environ quatre heures de route, ce qui fait que les PDE non-commerciaux de Del Bonita et Carway, situés à 50 minutes et à deux heures environ de Coutts, respectivement, ont été désignés comme PDE de rechange.

Leur manque d'installations commerciales était particulièrement problématique pour les véhicules transportant des biens périssables et du bétail parce que ni l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ni le département de l'Agriculture des États-Unis (USDA) n'y ont de services d'inspection. L'ASFC a donc travaillé en collaboration avec plusieurs partenaires pour faciliter la circulation des véhicules commerciaux et des marchandises aux PDE de Del Bonita et de Carway. Les véhicules commerciaux se dirigeant vers les États-Unis qui entraient à Carway ou à Del Bonita pouvaient passer du côté américain du PDE de Coutts à Sweetgrass (Montana), où ils avaient accès aux services de l'USDA. L'ACIA inspectait et scellait le chargement des véhicules se dirigeant vers le Canada à Sweetgrass, puis ces véhicules se rendaient à Del Bonita et à Carway. Brad Wozny, directeur général régional de l'ASFC pour la région des Prairies, a déclaré qu'à sa connaissance, tous les véhicules transportant des marchandises commerciales qui ont été détournés de Coutts pendant la manifestation ont pu franchir la frontière entre le Canada et les États-Unis. Le président de l'ASFC Ossowski a déclaré pour sa part que l'ASFC avait largement réussi à rediriger le trafic commercial. Cela ne semble avoir été possible que grâce à une coopération et à des efforts intensifs entre les autorités américaines et canadiennes, et aussi grâce aux camionneurs eux-mêmes.

Après la fin du blocage de Coutts, de nombreux manifestants sont rentrés chez eux, tandis que d'autres, principalement ceux du camp de Milk River, se sont installés dans un endroit voisin que le gouvernement provincial avait proposé dès le 10 février comme lieu de rechange légal pour manifester. Certains manifestants y sont restés pendant des semaines.

5. Emerson (Manitoba)

Le PDE d'Emerson se trouve à Emerson (Manitoba). C'est le PDE de la frontière terrestre le plus important et le plus fréquenté du Manitoba. La GRC est le service de police compétent. Les activités du PDE d'Emerson ont été perturbées du 10 au 16 février 2022.

Peu de temps après l'entrée en vigueur des nouvelles mesures frontalières le 15 janvier 2022, Emerson a été le théâtre de manifestations contre l'obligation vaccinale. Des opérations escargot ont eu lieu au PDE d'Emerson le 17 janvier. Le 18 janvier, des camionneurs ont utilisé 45 camions commerciaux pour participer à des manifestations au nord du PDE. Le 29 janvier, un convoi de véhicules a commencé à tourner en rond à environ cinq kilomètres au nord du PDE, provoquant des embouteillages. Le lendemain, des véhicules ont bloqué les voies en direction du sud, vers les États-Unis, à environ huit kilomètres au nord du PDE. Un blizzard était annoncé pour le 31 janvier et, à la demande de la GRC, les manifestants avaient quitté le secteur à 21 h ce jour-là.

Le 2 février 2022, un convoi de 14 véhicules s'est présenté au PDE d'Emerson et a mené une opération escargot de protestation. Le chef de ce convoi était le même individu qui semblait avoir dirigé les manifestations de la fin janvier. La GRC a communiqué avec lui et il a accepté que les manifestants ne bloquent pas la circulation. Les manifestants ont quitté les lieux plus tard ce jour-là. Une semaine plus tard, le 9 février, le chef de la manifestation a communiqué avec la GRC pour l'informer qu'un groupe de partisans du Convoi de la liberté pourrait chercher à

bloquer le PDE d'Emerson. Le lendemain, une cinquantaine de semi-remorques, de véhicules agricoles et de véhicules personnels ont formé un barrage d'environ un kilomètre et demi au nord du PDE d'Emerson, perturbant le service. La GRC a mis sur pied une équipe de liaison divisionnaire chargée de dialoguer avec les dirigeants de la manifestation. L'équipe de liaison divisionnaire a fini par communiquer avec un avocat qui représentait les manifestants. Au fil des discussions, les manifestants ont accepté de laisser passer les véhicules transportant du bétail, ainsi que les véhicules de l'ASFC et les véhicules d'urgence.

À partir du 10 février, l'ASFC a commencé à détourner le trafic du PDE d'Emerson vers de plus petits PDE voisins à Gretna et à Tolstoi (Manitoba). Bien que cette déviation de la circulation ait fait augmenter les temps de trajet pour les camionneurs et les temps d'attente à la frontière, le blocage d'Emerson n'a pas autrement empêché le trafic commercial de franchir la frontière.

Du 10 au 14 février, l'équipe de liaison divisionnaire est restée en contact avec les manifestants pour discuter du dénouement du blocage. Au cours de ces discussions, la GRC a constaté une réduction graduelle du nombre de véhicules occupant le secteur. Le 13 février, la GRC a informé l'avocat qui conseillait les manifestants que des mesures coercitives pourraient être prises sous peu et que des accusations pourraient être portées. Le lendemain, la GRC a complété un plan visant à lancer une opération de démantèlement pour lever le blocage si la situation n'était pas résolue avant le 15 février. Ce plan n'a jamais été mis en œuvre, car les manifestants ont informé la GRC le 15 février qu'ils acceptaient de partir le lendemain à midi. C'est ce qu'ils ont fait et le PDE d'Emerson a repris ses activités normales.

D'après M. Wozny, l'impact global des manifestations et des barrages sur le PDE d'Emerson a été relativement mineur. Cela tenait, selon lui, au fait que la GRC et l'ASFC avaient déjà l'expérience de la manifestation de Coutts et étaient donc mieux préparées.

6. Pacific Highway (Colombie-Britannique)

Le PDE de Pacific Highway est situé à Surrey (Colombie-Britannique), environ 30 km au sud de Vancouver. Situé en face du PDE de Blaine (État de Washington), aux États-Unis, le PDE de Pacific Highway est principalement accessible par l'autoroute 15 au Canada et par l'autoroute inter-États 5 aux États-Unis. Il assure le traitement de voyageurs et de marchandises et est ouvert 24 heures sur 24, toute l'année. Il s'agit du cinquième poste frontalier terrestre commercial le plus fréquenté au Canada. La GRC est le service de police compétent à ce PDE. Le service y a été suspendu du 12 au 15 février 2022, puis de nouveau brièvement le 19 février.

Le 5 février, la GRC a été informée que des camionneurs avaient l'intention de se réunir à Aldergrove en vue de former un convoi qui se rendrait au PDE de Pacific Highway pour manifester. Le 7 février, de petits groupes de manifestants ont commencé à se rassembler au PDE. Le 9 février, l'ASFC a remarqué la présence de 20 à 30 manifestants dans le secteur.

Les manifestations ont commencé à s'intensifier rapidement le 12 février. À 3 h 45, 50 manifestants s'étaient rassemblés dans un parc de stationnement proche du PDE. À 10 h, ils étaient entre 150 et 200. À 18 h 15, leur nombre avait atteint environ 800. Le comportement hostile des manifestants a perturbé les services au PDE et a poussé le détachement local de la GRC à appeler des détachements voisins en renfort. Bien que les services au PDE n'aient pas été officiellement suspendus, l'ASFC a conseillé aux voyageurs d'utiliser un autre poste frontalier en raison des perturbations.

Le 13 février 2022, la GRC a déplacé les manifestants qui bloquaient l'accès des véhicules au PDE et a procédé à quelques arrestations. Le 14 février, de 25 à 50 véhicules et leurs conducteurs sont restés sur la route et ont refusé de partir. La GRC a déterminé qu'il s'agissait de manifestants endurcis qui se trouvaient dans le secteur depuis le matin du 12 février et qui avaient l'intention de rester longtemps. Douze autres personnes ont été arrêtées le 14 février et plusieurs véhicules ont

été retirés du secteur. La police a installé des barrières en béton et a maintenu une présence au PDE. Le 15 février, le PDE est devenu opérationnel, bien que l'accès en direction sud ait été restreint en raison des barricades.

Le 18 février, la GRC a mis en place d'autres points de contrôle en prévision de l'arrivée d'un autre convoi se dirigeant vers le PDE. Le 19 février, la GRC a été informée qu'un convoi d'environ 400 semi-remorques et véhicules personnels s'approchait du secteur. À 12 h 07, la GRC a annoncé qu'elle procéderait à des contrôles de véhicules et qu'elle pourrait détourner les véhicules non locaux du secteur. À 12 h 30, par mesure de prévention et pour assurer la sécurité, la GRC a empêché les véhicules et les piétons d'accéder au PDE de Pacific Highway. Une perturbation du service a été déclarée à 16 h. À 17 h 07, la GRC de Surrey a été informée de plusieurs incidents impliquant un groupe de manifestants agressifs qui entouraient des membres des médias. L'intervention de la police a été nécessaire pour permettre aux journalistes de regagner leurs véhicules en toute sécurité. Les manifestants ont été évacués dans les heures suivantes et la perturbation du service a été levée à 23 h 34.

Le 20 février, environ 80 à 100 manifestants et 40 à 50 véhicules restaient encore dans le secteur. Le 21 février, un petit groupe de manifestants est resté à l'intersection de la 176^e Rue et de la 8^e Avenue, au nord du PDE. Les manifestants ont quitté le secteur le 22 février.

La Ville de Surrey a signalé que les manifestations qui se sont tenues au PDE ont eu un certain nombre d'impacts sur la communauté locale. Ceux-ci comprenaient l'augmentation de la circulation, l'urination et la défécation en public, la perturbation de bébés dans une garderie locale et le harcèlement. La Ville de Surrey et le Surrey Board of Trade ont également signalé des impacts négatifs sur les commerces locaux – certains ayant été contraints de fermer pendant les manifestations – ainsi que sur les chaînes d'approvisionnement.

Toutefois, comme à Coutts et à Emerson, la majeure partie du trafic commercial du PDE de Pacific Highway a été redirigée vers des PDE voisins pendant le blocage. Les PDE d'Aldergrove et d'Abbotsford-Huntingdon sont tous deux des PDE commerciaux proches du PDE de Pacific Highway, mais ni l'un ni l'autre n'est doté des mêmes capacités de traitement du trafic commercial. L'ASFC a dû redoubler d'efforts et collaborer avec ses partenaires pour faciliter la fluidité continue du trafic.

7. Les autres points d'entrée

Coutts, Emerson, Pacific Highway et les PDE du Sud de l'Ontario ont connu les perturbations les plus importantes en janvier et février 2022, mais ce ne sont pas les seuls postes frontaliers qui ont été ciblés par les manifestants. Des manifestations ont eu lieu à de nombreux autres PDE. Certaines ont entraîné des perturbations partielles, comme une manifestation au PDE de Woodstock (Nouveau-Brunswick), le 29 janvier, qui a fermé une voie de circulation en direction des États-Unis. D'autres ont posé des problèmes particulièrement complexes aux autorités canadiennes, comme la manifestation du 13 février au PDE de Cornwall (Ontario). Cette manifestation à laquelle participaient environ 75 véhicules n'a pas bloqué complètement le PDE et n'a pas entravé son fonctionnement. Cependant, les véhicules étaient en nombre suffisant pour le faire et il y avait un risque que la communauté mohawk d'Akwesasne, qui vit sur l'île de Cornwall, soit coupée du reste du Canada. Toutefois, dans la plupart des cas, les manifestations n'ont pas gravement perturbé les activités des PDE. Tout au long de cette période, l'ASFC, les forces de l'ordre et les représentants du gouvernement ont été confrontés à un environnement en constante évolution, dans lequel les renseignements sur les manifestations et les perturbations potentielles étaient communiqués et changeaient rapidement. Les autorités ont dû déployer des efforts considérables pour réagir à ces menaces aux activités des PDE, même si dans la plupart des cas, les perturbations n'ont pas eu lieu.

Par exemple, l'ASFC a signalé des manifestations ou d'autres perturbations liées aux obligations vaccinales contre la COVID-19 à 19 PDE en janvier et février 2022. Dans

bien des cas, l'ASFC avait reçu des renseignements laissant croire que des blocages pourraient se produire à ces endroits. On craignait aussi d'éventuels blocages d'un passage ferroviaire à Fort Frances (Ontario) et des tentatives pour gêner les activités de cargos dans le port d'Halifax. Aucune de ces craintes ne s'est concrétisée.

Les blocages n'étaient pas les seules préoccupations de l'ASFC et des services de police compétents locaux au cours de cette période. Ils ont aussi signalé plusieurs incidents qui ont suscité des craintes de violence. Les menaces proférées contre des employés de l'ASFC dans les médias sociaux et lors d'appels téléphoniques figurent dans les rapports de l'ASFC, de même qu'une pointe des demandes de renseignements sur la façon d'importer des balles perforantes et différentes armes à feu.

Les manifestations aux PDE sont aussi parfois devenues hostiles. Dans la plupart des cas, les manifestations aux PDE sont restées légales et ont souvent eu peu ou pas d'impact sur les opérations frontalières. Cependant, elles impliquaient souvent suffisamment de véhicules pour que les événements se transforment rapidement en blocages, si les manifestants étaient devenus plus hostiles. La gestion de ces différentes manifestations a nécessité l'utilisation d'importantes ressources de plusieurs organismes fédéraux, provinciaux et municipaux.



Les autres manifestations

1. Introduction

Les événements survenus à Ottawa et aux frontières canadiennes ont entraîné de graves perturbations et retenu l'attention de tout le pays. Toutefois, en janvier et février 2022, les manifestations et les perturbations ne se sont pas limitées à ces endroits. Des manifestations ont eu lieu dans des villes et de plus petites localités ailleurs au pays et, même si les médias nationaux n'en ont pas parlé, elles représentaient souvent un événement majeur du point de vue local. Presque toutes ces manifestations ont mobilisé des ressources et des efforts considérables des gouvernements et des forces de l'ordre des provinces et des municipalités concernées.

Dans ce chapitre, j'examine les manifestations qui ont eu lieu en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Ces manifestations, dont je ne parle pas ailleurs dans mon rapport, illustrent l'envergure nationale des événements liés au Convoi de la liberté ou qui s'en sont inspirés. Bon nombre des événements décrits dans ce chapitre montrent aussi comment différentes mesures de maintien de l'ordre public peuvent être utilisées de manière à réduire au minimum les perturbations sans compromettre le droit de manifester. Je souligne que le Convoi de la liberté a inspiré non seulement ces manifestations dans tout le Canada, mais aussi des manifestations ailleurs dans le monde.

Ce chapitre ne donne pas un compte rendu exhaustif des manifestations en soutien au Convoi de la liberté qui ont eu lieu au début de 2022. Il y a eu des manifestations à beaucoup d'autres endroits, mais le résumé qui suit est limité par la portée de la

preuve reçue par la Commission. En grande partie, cette preuve a été reçue par écrit, souvent sous la forme de rapports institutionnels déposés par les autorités locales et provinciales responsables de la réponse aux manifestations. La Commission avait aussi à sa disposition plusieurs rapports situationnels produits par des services de police. Le risque est donc que ces témoignages ne présentent qu'une perspective des événements. Vu le temps limité dont dispose la Commission, il m'aurait été impossible d'entendre des témoignages détaillés sur les événements de moindre ampleur, mais j'ai tenu compte de ces limites dans mon appréciation de la preuve.

2. Colombie-Britannique

En février 2022, la Colombie-Britannique a été le théâtre de nombreuses manifestations en plus de celles qui ont eu lieu au poste frontalier de Pacific Highway. Les plus importantes se sont déroulées à Victoria et à Vancouver.

À compter des 5 et 6 février, des sympathisants du convoi en route vers Ottawa se sont rassemblés devant l'Assemblée législative à Victoria. Cette même fin de semaine, d'autres manifestations ont eu lieu à Kelowna, à Salmon Arm, à Osoyoos, à Powell River, dans la vallée du Fraser, à Campbell River, à Fort Nelson, à Fort St. John, à 100 Mile House, à Nelson et à Vancouver. Ces manifestations comportaient des marches et des opérations escargot. Le 5 février, un convoi a causé un gros embouteillage au cœur du centre-ville de Vancouver et il a fait face à des contre-manifestants. Le Service de police de Vancouver (SPV) a arrêté cinq manifestants.

Le 12 février, des manifestations ont eu lieu dans toute la province. Notamment, des convois partis de Surrey, Langley et Chilliwack ont convergé vers le poste frontalier de Pacific Highway, et des rassemblements se sont formés à Kelowna et à Osoyoos, à la frontière. Une autre manifestation a eu lieu devant l'Assemblée législative à Victoria, durant laquelle beaucoup de participants ont fait résonner leurs klaxons. Le service de police de Victoria a réussi à garder la situation en main et n'a signalé aucun problème majeur.

Le 14 février, un convoi est parti de Terrace pour rejoindre le poste frontalier de Pacific Highway et, en chemin, il s'est arrêté à Prince George pour manifester devant l'hôtel de ville. Le même jour, un autre rassemblement s'est formé devant l'hôtel de ville de Fort St. John.

À Victoria, les manifestations devant l'Assemblée législative ont duré du 10 au 20 février. Tous les jours, les klaxons retentissaient de 13 h 30 à 16 h 30, et les manifestants disaient qu'ils resteraient tant qu'il ne serait pas mis fin aux obligations liées à la COVID-19. Le 17 février, il restait seulement une trentaine de personnes, mais le samedi 19 février, un convoi de 400 véhicules partis de Campbell River est arrivé devant l'Assemblée législative. Une contre-manifestation a également eu lieu ce samedi. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a parlé d'un climat de plus en plus hostile à la police et d'une foule plus problématique, même si elle était moins nombreuse.

Toujours le 19 février, un convoi de 400 véhicules a pris part à un rassemblement à Chilliwack. Le même jour, des véhicules ont fait la route de Vernon jusqu'au poste frontalier d'Osoyoos. De petites manifestations ont eu lieu à Penticton et au poste frontalier de Paterson le 20 février.

Le 22 février, les organisateurs du convoi « Stand Up BC Forestry, Convoy and Rally » ont annulé un rassemblement devant l'Assemblée législative à cause, ont-ils dit, de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le même jour, la GRC a signalé qu'un convoi parti de Langford (un peu à l'extérieur de Victoria) se dirigeait vers l'Assemblée législative.

3. Alberta

Plusieurs convois, rassemblements et manifestations ont eu lieu en Alberta entre le 29 janvier et le 22 février 2022. Selon le gouvernement provincial, ces événements se sont déroulés dans un climat généralement pacifique. Aucun acte de violence n'a été signalé et ces événements n'ont pas entraîné l'occupation d'une ville ou d'un autre

lieu sur plusieurs jours. De manière générale, les manifestations avaient lieu le jour, surtout pendant la fin de semaine, et elles se dispersaient avant la fin de la journée.

Pendant cette période, le ministère de la Justice et du Solliciteur général de l'Alberta, la GRC et des services de police de toute la province ont coordonné leurs activités et échangé de l'information. Le gouvernement de l'Alberta tenait des réunions régulières du Cross-Agency Public Disorder Information Group (PDIG), qui avait pour rôle d'examiner les risques pour la sécurité publique et les mesures d'atténuation possibles. Le PDIG est composé de représentants du Provincial Security & Intelligence Office (PSIO), de la GRC, du Service de police de Calgary (SPC), du Service de police d'Edmonton (SPE), du Service de police de Medicine Hat, du Criminal Intelligence Service Alberta, du service provincial des shérifs, ainsi que du Service des poursuites de la Couronne de l'Alberta.

À partir du 26 janvier 2022, la surveillance des médias sociaux a révélé que des manifestations antivaccins s'organisaient un peu partout en Alberta, y compris des défilés de véhicules à Fort McMurray, des rassemblements aux points d'entrée et six événements dont les participants devaient converger vers l'Assemblée législative, à Edmonton.

Le gouvernement de l'Alberta estimait que ces événements étaient indépendants les uns des autres et que le risque de violence planifiée était faible, même si des discours antigouvernementaux et anti-autorité circulaient dans les médias sociaux. Les organisateurs ont déclaré aux forces de l'ordre qu'ils avaient explicitement demandé aux participants de manifester pacifiquement. Selon toute vraisemblance, les manifestants avaient surtout l'intention de perturber la circulation, mais on n'écartait pas la possibilité d'expressions impromptues de colère et de violence. Au gouvernement, on pensait que la confusion entourant le convoi, la planification chaotique et le caractère très émotif des manifestations pouvaient contribuer au risque de plus grande agressivité.

Le 29 janvier 2022, environ 9 000 personnes et 200 véhicules ont convergé vers Edmonton. Ces premières manifestations ont été suivies d'appels dans les médias sociaux sous les mots clés « Bear Hug » et « Farmers for Freedom ». Dans ces appels, il était question de blocages et d'opérations escargot sur les autoroutes. L'expression « Bear Hug » faisait probablement référence au convoi « Operation Bearhug », qui avait été organisé par James Bauder en 2021 et dont je traite au chapitre 5. Ces appels dans les médias sociaux encourageaient les gens à utiliser leurs camions et leur machinerie agricole pour dresser de petits blocages sur les routes de la province. Des manifestations ou des blocages ont été signalés le 1^{er} février sur les routes près de Fort Mcleod, de Pincher Creek et de Grande Prairie.

Les activités du convoi ont pris de l'ampleur au cours de la fin de semaine du 4 au 6 février, mais les responsables gouvernementaux pensaient que le mouvement n'avait pas encore de véritable leadership central. Malgré l'absence de signes de violence planifiée et la faible probabilité de contre-manifestations, le Centre provincial des opérations (qui coordonne la réponse du gouvernement de l'Alberta aux situations d'urgence et aux catastrophes) est passé au niveau 2, risque accru, indiquant qu'il y avait des circonstances ou un incident susceptibles d'entraîner des perturbations importantes pour la population.

Le 5 février, le SPE a signalé qu'un millier de personnes étaient rassemblées pacifiquement devant l'Assemblée législative de l'Alberta, et que la foule grossissait. La circulation autour de l'Assemblée législative restait fluide malgré la présence d'un convoi d'environ 2 500 véhicules à Edmonton. Quelques contre-manifestations ont eu lieu, notamment des propriétaires de condominiums dans le centre-ville qui ont jeté des œufs sur les manifestants depuis leurs balcons. Selon les comptes rendus, les manifestations étaient terminées à la fin de la journée. Personne n'a été arrêté ou n'a reçu de contravention et, selon les shérifs, il n'y a pas eu d'incident à signaler. Même si les manifestants n'ont pas passé la nuit sur les terrains de l'Assemblée législative, le SPE a signalé quelques méfaits par les manifestants (feux d'artifice, fusées éclairantes, contenants d'alcool ouverts, etc.).

Le 5 février, d'importantes manifestations ont eu lieu dans la ville de Calgary. Selon les médias, des milliers de personnes ont défilé au centre-ville. Au parc Central Memorial, un rassemblement pour la liberté a rallié de 3 000 à 4 000 personnes et une vingtaine de véhicules, dont un camion-benne qui klaxonnait en continu, ce qui a suscité plusieurs plaintes liées au bruit. Le rassemblement a débuté à 13 h et s'est terminé à 16 h 20. Le SPC a dressé 80 contraventions.

Les manifestations ont repris la fin de semaine du 11 au 13 février. Même si les manifestations de la fin de semaine précédente semblaient s'être déroulées pacifiquement, la Ville d'Edmonton a obtenu une injonction provisoire de la Cour du Banc de la Reine le 11 février qui interdisait :

[TRADUCTION]

d'actionner ou d'utiliser fréquemment ou constamment, en contravention du règlement 14600 sur les normes de la collectivité, des klaxons de véhicule à moteur, des klaxons à air comprimé de camion, des klaxons d'équipement, des mégaphones ou tout autre dispositif générateur de bruit de ce type sur le territoire de la ville¹.

Au cours de cette fin de semaine, des embouteillages ont eu lieu au centre-ville d'Edmonton, mais il n'y avait plus que 700 à 800 véhicules, comparativement à environ 3 000 la fin de semaine précédente. Par ailleurs, une trentaine de contre-manifestants associés au mouvement « Climate Justice Edmonton » ont bloqué la circulation dans les deux sens pour empêcher un convoi de passer sur la route River Valley. Environ 200 manifestants du convoi ont voulu affronter les contre-manifestants, mais le SPE a séparé les deux groupes et il a négocié avec les contre-manifestants pour qu'ils libèrent le passage. À Edmonton, les manifestations ont pris fin autour de 19 h. Le SPE a dressé 10 contraventions et donné un avertissement. Il a aussi relevé 50 infractions en vue de l'envoi de contraventions par la poste, y compris neuf pour violation de

¹ Rapport institutionnel du gouvernement de l'Alberta, ALB.IR.00000001, par. 77.

l'injonction de la Ville. Il n'y a pas eu de manifestation importante devant l'Assemblée législative le 13 février.

Du 11 au 13 février, à peu près 5 000 personnes, accompagnées d'un convoi d'une cinquantaine de véhicules, se sont rassemblées à Calgary pour manifester contre les mesures de santé publique. D'autres rassemblements et activités de soutien de moindre envergure ont eu lieu à High Prairie et à Fort McMurray. Par ailleurs, l'idée de nolisier un autobus pour faire le trajet entre Fort McMurray et Ottawa aurait été abandonnée en raison d'un manque d'intérêt.

L'après-midi du 22 février, environ 225 véhicules et 1 500 piétons ont manifesté devant l'Assemblée législative de l'Alberta. La manifestation s'est terminée vers 16 h. Le SPE a distribué 109 contraventions durant cet événement.

4. Saskatchewan

En Saskatchewan, des manifestations ont eu lieu à Regina, près de l'Assemblée législative, ainsi qu'aux abords des postes frontaliers Regway et North Portal. Avant ces événements, les autorités de la Saskatchewan avaient eu l'occasion d'observer des manifestants et leurs activités quand le Convoi de la liberté qui se rendait à Ottawa a traversé Regina.

Le gouvernement de la Saskatchewan a été informé à l'avance que le samedi 5 février 2022, une manifestation associée au Convoi de la liberté aurait lieu devant l'édifice de l'Assemblée législative, situé au Centre Wascana, au centre-ville de Regina. La manifestation visait les mesures de santé publique liées à la COVID-19, y compris les obligations vaccinales pour passer la frontière entre le Canada et les États-Unis. Les manifestants avaient l'intention d'occuper les terrains de l'Assemblée législative jusqu'à ce que la question des mesures de santé publique soit réglée à leur satisfaction. Pour gérer la manifestation, le gouvernement provincial a créé un groupe interagences formé de représentants du Service de police de Regina (SPR),

du ministère des Relations gouvernementales, de la Commission de la capitale provinciale, du ministère des Services correctionnels, des Services de police et de la Sécurité publique, du ministère de l'Environnement, de la Patrouille routière de la Saskatchewan, du ministère de SaskBuilds et de l'Approvisionnement, du sergent d'armes de l'Assemblée législative et de la Regina Emergency Measures Organization. Le Centre provincial des opérations d'urgence de la Saskatchewan coordonnait les réunions et présentait des rapports de situation au groupe.

Avant l'arrivée du convoi de manifestants le 5 février 2022, des barricades avaient été dressées aux entrées du Centre Wascana pour bloquer toute circulation. Les barricades empêchaient les véhicules non autorisés d'accéder au Centre Wascana, où avait lieu un festival hivernal du 4 au 10 février, et elles sont restées en place jusqu'au 14 février.

À parti du samedi 5 février, les manifestants du convoi et leurs véhicules ont bloqué la voie de droite de plusieurs rues autour du Centre Wascana. Les véhicules d'urgence pouvaient circuler sur la voie de gauche. Le SPR surveillait la situation et il a établi un plan de circulation. Certains manifestants ont réagi avec colère et ont eu des accès de violence verbale en recevant des contraventions pour infraction aux règlements municipaux. Le SPR a dressé 32 contraventions. La plupart des manifestants ont quitté les lieux avant minuit le 6 février et, le lendemain matin, le service de police a commencé à déployer un plan d'exécution de la loi qui prévoyait notamment le recours à des dépanneuses pour disperser les derniers manifestants. Un véhicule a été saisi et la police a dressé des contraventions de stationnement et pour d'autres infractions. Aucune autre activité importante n'a été signalée à Regina pendant le reste de la semaine. Apparemment, les manifestants avaient tourné leur attention sur les postes frontaliers de la Saskatchewan.

Le 7 février, la GRC a commencé à recevoir des renseignements sur des manifestations prévues les 12 et 18 février aux postes frontaliers Regway et de North Portal. La GRC a obtenu l'aide de la Patrouille routière de la Saskatchewan pour gérer la situation. La

GRC avait désigné des lieux de rassemblement hors de la voie publique pour éviter de bloquer les points d'entrée. À l'invitation du propriétaire, des manifestants à bord de véhicules ont établi des camps sur une propriété privée située près des postes frontaliers. On s'attendait à des ralentissements aux postes frontaliers, mais aucun barrage n'a été dressé. Des manifestants ont été accusés d'infractions mineures à la *Highways and Transportation Act* ou au *Code criminel*. Le 20 février, le service de police a réduit ses opérations après avoir constaté que le convoi avait attiré moins de participants et entraîné moins de perturbations que prévu.

5. Winnipeg

Au Manitoba, les manifestations se sont concentrées autour du Palais législatif, dans le centre-ville de Winnipeg, au coin des rues Broadway et Osborne, qui sont deux artères principales de la ville. La rue Kennedy, qui longe le Palais législatif à l'est, est essentiellement résidentielle. Le boulevard Memorial conduit devant le Palais législatif et est perpendiculaire à la rue Broadway. Ce secteur relève du Service de police de Winnipeg (SPW).

Comme en Saskatchewan, les véhicules du Convoi de la liberté ont traversé Winnipeg alors qu'ils se rendaient à Ottawa. Le 1^{er} février 2022, le SPW a appris que des manifestations inspirées de celles en cours à Ottawa étaient prévues à Winnipeg. Un groupe de manifestants à pied ou à bord de véhicules est arrivé dans le secteur du Palais législatif le matin du vendredi 4 février. Il y est resté jusqu'au 23 février, soit près de trois semaines. Au début, le groupe comptait de 100 à 300 manifestants, mais ils étaient un millier les fins de semaine. Le samedi 12 février, de 200 à 300 personnes ont tenu une contre-manifestation dans le secteur. Michael Koppang, le sous-ministre adjoint de la Sécurité publique du Manitoba, a indiqué aux avocats de la Commission que certains contre-manifestants s'opposaient au convoi, mais que d'autres semblaient militer pour diverses causes sans lien idéologique les unes avec les autres. Selon M. Koppang, certains contre-manifestants semblaient bien

intentionnés, mais d'autres donnaient plutôt l'impression d'être des agitateurs qui voulaient se greffer au groupe.

Le gouvernement du Manitoba a indiqué que de façon générale, la circulation a été assez peu perturbée. Les véhicules des manifestants étaient stationnés le long du boulevard Memorial, qui n'est pas une artère principale. Au cours de la première fin de semaine, des manifestants ont bloqué la circulation à l'intersection du boulevard Memorial et de la rue York, artère importante. Cependant, la police a réussi à rétablir la circulation à temps pour l'heure de pointe matinale des jours de semaine. Le SPW voulait empêcher les manifestants de bloquer les rues Broadway ou Osborne, ou d'occuper les terrains du Palais législatif. Le SPW a atteint cet objectif en maintenant la communication et en négociant avec les manifestants.

Même si la circulation a été assez peu perturbée, les manifestations étaient très bruyantes et elles se déroulaient dans l'un des secteurs les plus densément peuplés de Winnipeg. Au 15 février, le SPW avait reçu 154 plaintes liées au bruit. Toutefois, les plaintes ont cessé après le 13 février, sans doute en raison d'un essoufflement des manifestations. Aucun acte de violence n'a été signalé (la seule exception notable a été quand une voiture, qui n'était apparemment pas liée à la manifestation, a heurté un groupe de trois ou quatre manifestants). Le SPW a arrêté le conducteur et a porté des accusations criminelles contre lui.

Les manifestations ont pris fin le 23 février 2022. Le SPW avait remis une lettre aux organisateurs pour les aviser que quiconque se trouverait sur les lieux après 17 h risquait d'être arrêté et accusé en vertu du *Code criminel* pour méfait ou intimidation, du *Code de la route* du Manitoba ou du règlement municipal sur le bruit. La police avait également averti les manifestants que leurs véhicules pourraient être saisis et confisqués au titre d'une demande de la Couronne ou de la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui avait alors été invoquée par le gouvernement fédéral.

Le Manitoba a souligné que le SPW s'est conformé aux pratiques policières établies, notamment en utilisant des tactiques de désescalade et en établissant des plans de contingence adaptés à la situation. À aucun moment, il n'a été suggéré que l'éventail de mesures dont disposaient les policiers était insuffisant pour faire face à la situation. Le SPW a maintenu une présence constante pendant toute la durée des manifestations, et il est resté en contact avec les organisateurs pour entretenir le dialogue et arriver à une solution pacifique. Le SPW a également tenu la population informée en publiant régulièrement des communiqués de presse. Il a dressé très peu de contraventions et a très peu recouru à la force. La seule arrestation effectuée durant les manifestations a été celle du conducteur évoquée précédemment. Il y a toutefois eu quelques mises en détention temporaires en vertu de la *Loi sur la détention des personnes en état d'ébriété*. La GRC a estimé que le SPW a bien géré les manifestations devant le Palais législatif.

6. Toronto

Plusieurs manifestations liées au convoi ont eu lieu à Toronto, ainsi que des contre-manifestations. Les manifestations étaient dans une large mesure pacifiques et elles n'ont pas fait de blessés parmi les policiers ou le public. Aucun crime haineux ou acte terroriste n'a été signalé.

Le Service de police de Toronto (SPT) a exercé une surveillance étroite des participants au Convoi de la liberté, autant avant que pendant les manifestations d'Ottawa, en faisant appel à sa capacité interne de renseignement et à des partenaires externes. Vers le début de février 2022, le SPT a appris que des convois venant de plusieurs endroits se préparaient à converger vers Toronto le 5 février pour répéter ce qui se faisait à Ottawa. Notamment, des affiches partagées en ligne annonçaient le Convoi de la liberté de Toronto et invitaient les sympathisants à se diriger vers Queen's Park le 5 février. Le 1^{er} février, les services du renseignement du SPT ont émis un avis d'événement au sujet du Convoi de la liberté de Toronto parce que les risques pour Toronto s'étaient concrétisés à ce stade.

Le 3 février, l'unité d'intervention en cas d'urgence et de maintien de l'ordre du SPT (Emergency Management and Public Order, EMPO) s'est attelée à l'élaboration d'un plan de protection des services publics essentiels. L'unité EMPO se spécialise dans l'établissement de plans d'intervention en cas d'événements majeurs et d'urgences susceptibles d'avoir des répercussions sur la ville entière et de mobiliser l'ensemble du service. Le plan de l'unité EMPO concernant le Convoi de la liberté de Toronto était modulable et mettait l'accent sur ce qui suit :

- a. le recensement et la sécurisation des infrastructures stratégiques et importantes au cœur du centre-ville, y compris Hospital Row, Queen's Park, l'hôtel de ville, les palais de justice et le quartier général du SPT;
- b. l'établissement d'un plan de circulation stratégique pour rediriger les véhicules du convoi vers des points du périmètre où des ressources étaient déployées pour s'en occuper;
- c. l'établissement d'un plan de communication avec les principales parties prenantes, y compris les responsables des administrations hospitalières et du gouvernement, en recourant aussi bien aux médias sociaux qu'aux médias d'information traditionnels;
- d. la prise de mesures pour assurer le déroulement pacifique et sécuritaire des manifestations sur les sites probables;
- e. le repérage et l'enlèvement sécuritaire des tentes ou d'autres structures;
- f. la mise en place, à titre dissuasif, de dispositifs de remorquage des véhicules dans l'ensemble du périmètre;
- g. l'élaboration d'une stratégie pour soutenir le service des incendies de Toronto, axée principalement sur les risques associés aux matières

incendiaires (p. ex. l'essence transportée dans des bidons ou d'autres contenants).

Le SPT a de plus activé le centre de commandement des interventions majeures afin de faciliter la mise en œuvre du plan. Cette tâche considérable nécessitait beaucoup de ressources et de temps, et elle a détourné des ressources policières de leur travail courant, dont de la conduite d'enquêtes.

Comme le SPT s'y attendait, des convois ont convergé vers Toronto le 5 février. Le plan de réacheminement et de gestion de la circulation a empêché les véhicules du convoi d'atteindre leur destination devant ou aux alentours de Queen's Park. Grâce au plan du SPT, aucune infrastructure de transport n'a été occupée et il n'y a pas eu de perturbations majeures des services publics essentiels de Toronto. Plusieurs poids lourds et camionnettes ont réussi à bloquer l'intersection du chemin Avenue et de la rue Bloor Ouest. Toutefois, comme ce secteur se trouve à bonne distance des sites de services publics essentiels, la circulation a été moins perturbée que si le barrage avait été installé plus près de l'Assemblée législative de l'Ontario. L'intersection a été rouverte à la circulation le jour même, vers 21 h. L'intervention du SPT a facilité l'évacuation des manifestants hors de la ville.

Le 9 février, Chris Barber, un des organisateurs du convoi d'Ottawa, a publié une vidéo en ligne dans laquelle il parlait d'un retour des manifestants à Toronto. Vu le rôle de M. Barber dans les manifestations d'Ottawa, le SPT s'est préparé en vue d'une seconde manifestation. Finalement, il n'y en a pas eu.

Quand le SPT a été informé qu'un convoi s'apprêtait à investir le cœur du centre-ville de Toronto le 12 février, il a établi un autre plan d'intervention qui prévoyait le contrôle de l'accès à certaines sections de l'avenue University. Le plan pouvait être déployé rapidement à l'aide de barricades, de barils, de panneaux à messages variables, de poids lourds et de bus d'événement de la Commission de transport de Toronto installés à des endroits stratégiques. Le plan prévoyait aussi le déploiement rapide, au

besoin, de policiers postés à proximité des installations publiques jugées essentielles et une capacité d'intensification des opérations. Comme le convoi du 5 février, les événements du 12 février ont eu une incidence minimale sur les services essentiels et municipaux, tout en laissant les manifestations avoir lieu.

Dans le rapport institutionnel présenté à la Commission, le SPT attribue le succès de ses opérations au fait que les personnes qui avaient la formation, l'expertise et l'expérience requises ont bénéficié de la latitude nécessaire pour accomplir leur travail. Le chef de la police et le commandement supérieur assuraient une supervision, certes, mais le commandant des interventions et son équipe étaient habilités à prendre des décisions opérationnelles concernant les événements en cours. Le SPT a aussi estimé que l'accès rapide et continu à des renseignements précis au sujet du Convoi de la liberté a contribué à ce succès parce qu'il lui a permis d'intervenir adéquatement et rapidement face aux événements. Avant les événements de février 2022, le SPT avait tiré profit des initiatives du projet Hendon, groupe de renseignement de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) dont je traite en détail au chapitre 7. De plus, pour favoriser l'échange de renseignements et la collaboration relativement à l'opération de maintien de l'ordre public, le SPT a tiré profit d'un groupe de travail existant formé de représentants de services de police de l'Ontario ayant des unités et des ressources de maintien de l'ordre. Selon le SPT, cette collaboration a permis une réponse policière appropriée aux activités associées au Convoi de la liberté à différents endroits dans la province.

Dans les documents soumis à la Commission, le SPT souligne que les échanges efficaces de renseignements entre le SPT, la Commission des services policiers de Toronto et la municipalité l'ont aussi aidé à intervenir de manière appropriée pendant les manifestations. Le SPT a mis en pratique les enseignements exposés dans le rapport *Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit*, aussi appelé le Rapport Morden, et dans le rapport *Missing and Missed*, qui porte sur l'affaire Bruce McArthur et d'autres enquêtes sur des personnes disparues. Les deux rapports mettent l'accent sur l'importance des échanges de renseignements

opérationnels entre le chef de la police et la commission des services policiers dont il relève dès qu'une situation est jugée critique. Le SPT a déterminé que le convoi et les événements associés étaient une situation critique et il a collaboré avec la Commission des services policiers de Toronto.

7. Québec

Au Québec, la réponse aux manifestations a été coordonnée entre la Sûreté du Québec (SQ), les forces de police municipales, Contrôle routier Québec (CRQ) – l'organisme responsable de la sécurité routière et du contrôle des véhicules lourds – et d'autres organismes provinciaux.

Avant les manifestations prévues devant l'Assemblée nationale du 3 au 6 février 2022, le Service de police de la Ville de Québec (SPVQ) et la SQ avaient établi au fil de leurs discussions que trois groupes de camionneurs s'apprêtaient à rouler vers la ville de Québec. Le SPVQ était en communication constante avec les organisateurs des différents convois qui convergeaient vers la ville. Les organisateurs des manifestations collaboraient avec le SPVQ et lui avaient assuré qu'ils respecteraient les mesures mises en place par la police.

Des manifestations en appui au Convoi de la liberté d'Ottawa se sont déroulées du 3 au 6 février 2022. Environ 10 000 manifestants ont convergé vers l'Assemblée nationale. C'est le samedi 5 février qu'ils étaient le plus nombreux, avec 2 000 personnes devant l'Assemblée nationale et près de 8 000 autres sur le boulevard René-Lévesque, entre les avenues Honoré-Mercier et Claire-Fontaine. Parce que la foule était très nombreuse, le SPVQ a fermé les principales artères autour de l'Assemblée nationale et il s'est abstenu de dresser des contraventions de stationnement. La SQ a signalé que l'ambiance était festive. La plupart des manifestants avaient quitté la ville avant la soirée du 6 février.

Pour les manifestations du 3 au 6 février 2022, le SPVQ attendait au maximum 10 000 personnes. Il avait préparé un plan progressif qui prévoyait le déploiement des forces policières en fonction du nombre de personnes et de véhicules lourds présents. Le plan prévoyait le déploiement de forces policières mobiles à la périphérie de la ville et leur intervention, si nécessaire, lors du trajet des convois vers l'Assemblée nationale. Le Carnaval de Québec battait son plein durant cette période et des espaces piétonniers étaient déjà délimités dans la ville. Des postes de commandement ont été installés pour permettre aux policiers de surveiller les événements et d'intervenir au besoin. Les agents du SPVQ devaient redoubler de vigilance autour des hôpitaux et des bureaux de services sociaux. La SQ a affecté des véhicules de patrouille et des sentinelles à l'Assemblée nationale, et elle a rendu disponibles d'autres effectifs. La SQ a déployé une structure des mesures d'urgence du 3 au 6 février pour surveiller les convois en route vers Québec et le rassemblement autour de l'Assemblée nationale. La SQ avait aussi prévu un centre de contrôle, un poste de commandement à l'Assemblée nationale, trois centres opérationnels ainsi qu'un plan opérationnel de protection des bâtiments législatifs.

Le 16 février 2022, la SQ a indiqué qu'il y avait une vingtaine de convois dans la province, mais qu'aucun n'obstruait d'infrastructure essentielle. Le 16 février aussi, la GRC et des renseignements émanant de sources ouvertes parlaient de manifestants qui projetaient de bloquer le poste frontalier St-Bernard-de-Lacolle. La SQ, service de police compétent dans cette région, a préparé une évaluation des risques et un plan opérationnel en réponse à cette menace. En application de ce plan, la SQ a créé des points de contrôle et a contrôlé la circulation sur la route menant au poste frontalier. Cette opération a été largement publicisée. Il n'y a finalement eu aucun blocage.

Avant une manifestation prévue pour le 19 février, le maire de Québec a octroyé au SPVQ de nouveaux pouvoirs concernant le contrôle de la circulation et l'interdiction de consommer de l'alcool. Le SPVQ et la SQ ont harmonisé leurs opérations et ont tiré profit de l'expérience des événements des 5 et 6 février pour améliorer leur réponse à la manifestation prévue le 19 février. Même si elle n'avait aucune information crédible

sur un blocage des ponts de Québec et Pierre-Laporte, la SQ s'est dotée d'un plan de contingence pour faire face à cette éventualité. CRQ s'est également préparé à intervenir durant les manifestations à la demande des autorités policières. Des clôtures ont été installées autour de l'Assemblée nationale, certains de ses points d'accès ont été fermés et des agents de la SQ montaient la garde à différents endroits.

Comme prévu, une grande manifestation a eu lieu le 19 février 2022 devant l'Assemblée nationale. Le SPVQ a escorté le convoi de véhicules dès son arrivée dans la ville. Le centre de contrôle des mesures d'urgence de la SQ a été à l'œuvre du 18 au 20 février pour surveiller les manifestations et déployer des sentinelles et des pelotons de la SQ autour de l'Assemblée nationale. Comme pour les manifestations des 5 et 6 février, la SQ avait un plan détaillé pour assurer la sécurité de l'Assemblée nationale. Au terme de négociations, la police et les manifestants ont convenu de deux périodes précises pour faire entendre les klaxons des camions, des tracteurs et des camions à semi-remorque stationnés devant l'Assemblée nationale le 19 février. La plupart des manifestants ont respecté les règles et ils ont stationné leurs véhicules aux endroits désignés. La manifestation s'est dispersée dans l'après-midi du 20 février. Les policiers ont arrêté huit personnes et dressé 167 contraventions.

La SQ a attribué la différence dans le nombre de manifestants entre la manifestation des 5 et 6 février (10 000) et celle du 19 février (3 000) à l'assouplissement progressif des mesures sanitaires par le gouvernement du Québec au cours de cette période. De fait, le 14 février 2022, la plupart des mesures en place au Québec avaient été levées. La police québécoise a appliqué les lois et les règlements municipaux existants et n'a pas eu recours aux pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*.

8. Nouveau-Brunswick

À partir de la mi-janvier 2022, le Nouveau-Brunswick a été le théâtre de plusieurs manifestations contre les obligations vaccinales. Plusieurs de ces manifestations étaient liées au convoi de l'Est du Canada qui a rallié Ottawa en passant par le

Nouveau-Brunswick. Certains de ces événements ont beaucoup perturbé la circulation, notamment le 22 janvier, près de l'hôtel de ville de Fredericton, où la circulation a été perturbée pendant deux heures; le 23 janvier, au centre-ville de Moncton, où environ 1 500 personnes ont perturbé la circulation pendant trois heures environ; et le même jour, à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, où 200 personnes ont perturbé la circulation par intermittence pendant tout l'après-midi.

En fin janvier, des manifestations ont eu lieu à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse et au poste frontalier Nouveau-Brunswick-Maine, mais les blocages n'ont pas duré plus d'une heure et demie à cause de mauvaises conditions météorologiques. Il y a aussi eu des convois et des manifestations de petite taille à Fredericton, à Moncton, à Saint-Jean, à Bathurst, à Quispamsis (devant la résidence du premier ministre) et à Grand-Sault durant la semaine du 4 au 10 février. Cependant, aucune menace pour la sécurité du public ou des policiers n'a été signalée.

En prévision d'autres perturbations, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a modifié son ordonnance existante en vertu de sa *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'y inclure des interdictions de blocage et d'autres restrictions connexes. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick savait par des policiers et des sources publiques que certaines manifestations pouvaient être illégales. La crainte était que des manifestants prennent pour cible des infrastructures essentielles, surtout les réseaux de transport. Les modifications à l'ordonnance visaient à promouvoir la sécurité publique, à maintenir la paix et à protéger les infrastructures essentielles sans limiter indûment le droit de manifester.

Une manifestation de quatre jours prévue devant l'Assemblée législative, au centre-ville de Fredericton, a débuté le 11 février 2022. Un convoi de véhicules venus de tout le Nouveau-Brunswick s'est formé devant la station-service Big Stop et le restaurant Blue Canoe et s'est ensuite dirigé vers la ville. La Ville de Fredericton, le personnel des services d'urgence provinciaux, le ministère de la Justice et de la Sécurité publique, le Bureau du conseiller provincial en matière de sécurité, ainsi que

les services de police de Fredericton et d'autres municipalités ont géré conjointement la manifestation.

Le 11 février, les policiers ont mis en place quatre barrages à proximité de l'Assemblée législative et 15 postes de contrôle aux entrées de la ville. Les camions lourds devaient s'arrêter aux postes de contrôle routier pour une vérification de leur manifeste. Si le manifeste n'indiquait pas que le conducteur devait se rendre à Fredericton pour affaires, il était refoulé. Tous les véhicules personnels pouvaient passer. Le 12 février, environ 700 personnes manifestaient au centre-ville de Fredericton. La mairesse, Kate Rogers, a dit que les manifestations étaient pacifiques. Pour la plupart, les plaintes des résidents étaient liées au bruit des klaxons.

Le 13 février, il ne restait qu'une cinquantaine de personnes et moins d'une dizaine de véhicules sur place. La police de Fredericton a saisi trois camions pour des infractions à la *Loi sur les mesures d'urgence*, elle a dressé des contraventions pour des blocages partiels de la circulation interdits par la Loi, et elle a arrêté deux personnes pour violation de la paix. La GRC a déclaré que les activités d'application de la loi ont permis de réduire la congestion routière. Un petit groupe de manifestants est resté devant l'Assemblée législative jusqu'au 15 février.

Le 19 février, il y a eu des manifestations à Fredericton, devant l'Assemblée législative, et à Moncton, et une opération escargot partie de Hampton s'est arrêtée devant la résidence du premier ministre à Quispamsis.

9. Nouvelle-Écosse

Autour du 15 janvier 2022, des fonctionnaires du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse ont commencé à recevoir par l'intermédiaire des médias sociaux des renseignements selon lesquels des manifestants préparaient pour le 29 janvier, en appui au Convoi de la liberté, un blocage de la route 104 à la frontière entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ou à proximité. Les 20 et 21 janvier,

d'autres comptes rendus de situation et un examen des médias sociaux confirmaient que le blocage prévu réunirait beaucoup de participants.

La route 104, qui est le principal axe routier entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, relie cette dernière au reste du Canada atlantique et du pays. Il s'agit de la principale route terrestre pour se rendre en Nouvelle-Écosse et en sortir; elle est essentielle pour la chaîne d'approvisionnement de la province. Un blocage de la route 104 entraînerait des retards importants dans la circulation des personnes et des marchandises à destination de la province ou en provenance de celle-ci et, dans le cas de certains produits, comme le poisson et le homard, il ajouterait un risque de détérioration. Cette route est aussi un corridor de transport pour le personnel des services d'urgence, les travailleurs de la santé et les médecins qui vont travailler dans les hôpitaux et les cliniques de la région.

Des manifestants protestant contre les mesures de santé publique avaient déjà bloqué la route 104 en juin 2021. En raison de ce blocage, la frontière interprovinciale avait été complètement fermée, ce qui avait eu des répercussions importantes sur la circulation des personnes, des marchandises et des approvisionnements passant par cette frontière.

La réponse du gouvernement de la Nouvelle-Écosse au blocage prévu de janvier 2022 s'appuyait sur l'expérience du blocage de juin de l'année précédente. Le gouvernement a commencé à organiser dès le 21 janvier des « réunions opérationnelles du vendredi » auxquelles participaient un certain nombre de représentants des forces de l'ordre et du gouvernement.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a instauré des réunions opérationnelles du vendredi pour favoriser une meilleure compréhension des mesures d'atténuation entreprises en lien aux blocages à travers la province. À la première de ces réunions, la police d'Amherst et la GRC ont présenté leurs plans opérationnels. Après la réunion, la Division H (Nouvelle-Écosse) et la Division J (Nouveau-Brunswick) de la

GRC étaient en contact et se communiquaient des renseignements opérationnels concernant la frontière interprovinciale.

Pendant la semaine du 26 janvier 2022, les autorités de la Nouvelle-Écosse ont continué de recevoir la confirmation qu'un blocage de la frontière se préparait. Le 28 janvier, en réponse, le ministère des Affaires municipales et du Logement a publié une directive en application de l'*Emergency Management Act* interdisant expressément d'arrêter, de garer ou de conduire un véhicule de manière à créer un blocage partiel ou complet de la circulation normale sur une route, une rue ou une autoroute, ou à contribuer à un tel blocage, avec des mesures supplémentaires concernant la route 104 et la frontière interprovinciale. La directive interdisait aussi de financer, organiser, aider, encourager ou appuyer l'interruption de la circulation normale.

Le blocage de la frontière était prévu pour le 29 janvier, mais il y a eu ce jour-là une tempête de neige qui a entraîné la fermeture de sections de la route 104. La plupart des véhicules n'ont pas pu rejoindre le lieu prévu de la manifestation, qui n'a finalement pas eu lieu.

D'autres manifestations de solidarité avec le Convoi de la liberté d'Ottawa ont été organisées dans toute la Nouvelle-Écosse, mais aucune n'a eu d'incidence majeure sur le fonctionnement des infrastructures. Il y a eu ainsi :

- a. un convoi escargot à Halifax le 6 février;
- b. le 11 février, des manifestants à bord d'une douzaine de véhicules ont bloqué l'accès aux postes de péage des installations de Marine Atlantique, à North Sydney. La manifestation n'a pas nui aux opérations;
- c. le 12 février, une manifestation du même genre a perturbé la circulation vers le traversier à la gare maritime;

- d. toujours le 12 février, des manifestations ont eu lieu à Halifax, dans la région d'Enfield, à Yarmouth et à Amherst, près de la frontière entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick;
- e. le 21 février, un convoi escargot d'environ 170 véhicules a défilé dans Yarmouth et les participants y ont ensuite tenu un rassemblement;
- f. du 19 au 21 février, des manifestants venus de partout dans la province ont formé un convoi escargot de 50 à 75 véhicules. Le convoi est passé par Greenwood, Digby, Yarmouth, Bridgewater et Halifax où, le 20 février, les participants ont grossi les rangs des manifestants déjà en place sur la colline de la Citadelle. Le 21 février, le convoi a mis le cap sur Antigonish, et s'y est dispersé. La GRC n'a signalé aucun incident.

Comme pour la réponse aux manifestations de la route 104, la réponse du gouvernement de la Nouvelle-Écosse à ces autres manifestations comprenait la planification opérationnelle d'organismes interprovinciaux, la coordination intergouvernementale et la mise en œuvre de directives prises en vertu de son *Emergency Management Act*. La réponse du gouvernement prévoyait aussi le déploiement de policiers en uniforme pour faire une démonstration de force. La Nouvelle-Écosse estime que ces mesures ont permis de protéger les infrastructures essentielles et empêché l'installation de blocages sur les routes et les autoroutes.

10. Manifestations dans d'autres pays

Le Convoi de la liberté a inspiré des manifestations dans de nombreux endroits au Canada : des points d'entrée, des capitales provinciales et de plus petites municipalités ont tous connu des manifestations qui, comme celles d'Ottawa, critiquaient les mesures de santé publique et se déclaraient motivées par la « liberté ». Cependant, les manifestations du Convoi de la liberté semblent avoir trouvé un écho au-delà des frontières du Canada et avoir inspiré des manifestations dans d'autres pays. Affaires

mondiales Canada a pris note de ces manifestations étrangères, craignant qu'elles ternissent la réputation du Canada à l'étranger. La sous-ministre déléguée des Affaires étrangères Cindy Termorshuizen a expliqué qu'Affaires mondiales Canada avait évalué le préjudice réputationnel que représentait l'utilisation du drapeau canadien à l'étranger comme symbole de mépris du droit.

La plus grande manifestation étrangère apparemment inspirée par le Convoi de la liberté s'est déroulée à Wellington, en Nouvelle-Zélande. À la mi-février 2022, quelque 3 000 manifestants ont campé autour des édifices du Parlement à Wellington, bloquant l'accès routier à l'enceinte parlementaire. Les manifestants se sont de plus en plus enracinés, forts de cuisines bien approvisionnées, d'un centre médical et même d'une garderie. Ils ont, de plus, hissé des drapeaux canadiens, ainsi que des drapeaux portant le nom de l'ancien président américain Donald Trump.

Les manifestations néo-zélandaises étaient les plus importantes, mais ce n'étaient pas les seules à l'étranger où le drapeau canadien ou d'autres allusions à la manifestation du Convoi de la liberté étaient bien en vue. Des manifestations de moindre ampleur ont également eu lieu à Paris, à La Haye et à d'autres endroits.



Le financement des manifestations

1. Introduction

Pour faire venir des centaines de personnes de l'autre bout du pays et les installer pendant des semaines dans la capitale nationale, il a fallu fournir de tout. Cela allait du carburant aux services de buanderie, en passant par du matériel de cuisine, de la nourriture, de l'hébergement, des toilettes portatives et des tentes. Les manifestants ont aussi apporté différents biens non essentiels, notamment la scène et le système de son installés sur la rue Wellington, un bain-tourbillon et même un château gonflable. Qu'il ait été acheté ou donné, le soutien matériel nécessaire à ces manifestations était considérable.

À l'époque des manifestations, l'attention du public était en grande partie centrée sur l'histoire de Tamara Lich et des 10 millions de dollars canadiens qu'elle avait recueillis en ligne à l'appui du Convoi de la liberté. Des sociétés telles que GiveSendGo sont devenues des noms familiers et le « financement étranger » faisait l'objet de débats animés. Cette collecte de fonds a attiré l'attention non seulement des médias et du public, mais aussi celle des gouvernements et des organismes d'application de la loi qui ont alors déployé des efforts considérables pour cibler les collectes de fonds afin de couper les ressources des manifestants et de mettre fin à leurs activités. De nombreuses requêtes judiciaires ont été déposées devant différentes instances en février 2022 afin de restreindre ou de geler les dons aux manifestants. En même temps, des acteurs privés du système financier se sont employés à restreindre l'accès des manifestants aux dons. Des plateformes de sociofinancement aux banques et aux services de traitement des paiements, de nombreuses entités non gouvernementales

ont usé de leur propre pouvoir pour ne pas verser aux manifestants les millions de dollars qu'ils avaient amassés.

Malgré l'attention portée à la campagne de sociofinancement de M^{me} Lich, ce n'est finalement pas ce qui a financé les manifestations. Sur les millions de dollars qu'elle a récoltés, elle semble n'avoir eu accès qu'à quelques milliers de dollars. Un soutien financier plus important aux manifestations est venu de campagnes de sociofinancement moins connues, de virements de fonds par courriel, de cryptomonnaies et de simples dons d'argent, de services et de biens.

Dans ce chapitre, je décris ce que la Commission a appris non seulement sur la campagne de sociofinancement du Convoi de la liberté, mais aussi sur les nombreux autres moyens par lesquels les manifestations d'Ottawa ont été financées¹.

2. Les collectes de fonds à l'ère numérique

Le soutien financier aux manifestations d'Ottawa a été un exercice tout en contraste. Une grande partie du soutien a été fourni par des dons en personne, sous forme d'argent ou de biens. Parallèlement, les organisateurs utilisaient des technologies pour recueillir d'importantes sommes d'argent auprès de milliers de donateurs du monde entier. Pour comprendre les différentes façons dont l'argent a été recueilli, viré, dépensé et retenu, il est utile d'avoir une connaissance élémentaire des nombreux outils et entités en jeu dans la collecte de fonds en ligne. Il s'agit notamment des plateformes de sociofinancement, des services de traitement des paiements, des virements de fonds par courriel et des cryptomonnaies.

Une plateforme de sociofinancement est un service en ligne qui permet à des particuliers ou à des groupes de solliciter les dons de plusieurs donateurs. Ces

¹ La majeure partie de ce chapitre est fondée sur des éléments de preuve présentés à la Commission dans le rapport sommaire intitulé *Les collectes de fonds en soutien aux manifestants*, COM.OR.00000005.FR.

plateformes permettent à un organisateur de créer une campagne à l'appui d'un bénéficiaire. Le bénéficiaire peut s'agir de la personne qui crée une campagne ou d'une autre personne que l'organisateur souhaite aider. La campagne sollicite des dons auprès de personnes qui consultent sa page Web, laquelle est habituellement hébergée sur le site Web de la plateforme. Les plateformes de sociofinancement aident souvent les organisateurs à intégrer leur campagne dans les médias sociaux, ce qui permet d'attirer plus de donateurs. Les visiteurs du site Web peuvent consulter des renseignements sur la collecte de fonds et disposent de moyens simples de faire un don. En fonction de la plateforme, les dons peuvent être anonymes ou pas. GoFundMe et GiveSendGo, dont nous parlerons longuement dans ce chapitre, sont des exemples de plateformes de sociofinancement.

La plupart des plateformes de sociofinancement ont pour rôle d'apporter une dimension sociale à la collecte de fonds. Plutôt que d'accepter des paiements en ligne, de conserver les fonds ou de les virer sur le compte bancaire d'un bénéficiaire, les collecteurs de fonds utilisent les plateformes pour diffuser leur message, attirer des donateurs et offrir une expérience utilisateur conviviale. Le réel travail du virement de fonds est effectué par des entités appelées « services de traitement des paiements ». Un service de traitement des paiements gère les opérations financières électroniques entre les marchands et les établissements financiers. Dans le cas du sociofinancement, les services de traitement des paiements font le pont entre les donateurs et les bénéficiaires, en servant de médiateur pour les opérations entre différents établissements financiers. Comme le montre l'examen fait dans ce chapitre, les services de traitement des paiements jouent un rôle souvent invisible et pourtant très important dans la collecte de fonds en ligne. Stripe Inc. et sa filiale canadienne Stripe Payments Canada Limited (collectivement, « Stripe ») étaient les principaux services de traitement des paiements pour GoFundMe et GiveSendGo.

Outre les campagnes de sociofinancement, d'autres moyens en ligne permettent de collecter des dons, les plus connus étant peut-être les virements de fonds par courriel. Depuis des années, les Canadiens peuvent envoyer de l'argent par des services

bancaires en ligne en associant leurs adresses électroniques à un compte bancaire. Au moyen de sites Web, des médias sociaux ou même par le bouche-à-oreille, des particuliers peuvent annoncer qu'ils acceptent des dons à une adresse électronique donnée, ce qui permet à presque tous ceux qui ont un compte dans un établissement financier canadien de leur envoyer de l'argent par voie électronique.

Les cryptomonnaies, également appelées cryptoactifs ou monnaies virtuelles, ne sont pas universellement comprises. Bien des gens ont entendu parler de « Bitcoin », peu en connaissent le fonctionnement. En termes simples, une cryptomonnaie est un actif ou un jeton numérique qui peut servir à plusieurs fins et être utilisée notamment comme moyen d'échange, à l'instar des monnaies conventionnelles telles que le dollar. Les cryptomonnaies sont détenues dans un « portefeuille » électronique protégé par un mot de passe et identifié par une adresse en ligne unique. Il existe plusieurs manières d'acheter, d'échanger et de vendre des cryptomonnaies. Les plateformes d'échange de cryptomonnaies permettent à leurs détenteurs de convertir des cryptomonnaies en devises « ordinaires », par exemple en dollars. Ces plateformes ressemblent à des comptes de courtage en ligne qui permettent aux particuliers d'acheter et de vendre des actions et des obligations. Il est possible aussi d'échanger des cryptomonnaies directement entre particuliers.

Quiconque détient un compte bancaire ou de courtage en ligne comprend l'idée de posséder et de gérer de l'argent et des actifs en ligne. Cependant, les cryptomonnaies diffèrent de ces comptes en ceci qu'elles ne nécessitent pas l'intervention d'un établissement financier. Si de nombreuses personnes détiennent des cryptomonnaies dans des portefeuilles en ligne hébergés par un tiers, elles peuvent aussi les détenir dans un portefeuille qu'elles sont les seules à contrôler, ce qui leur permet d'en envoyer et d'en recevoir sans intermédiaire. L'absence d'intermédiaires peut compliquer la réglementation des opérations en cryptomonnaies. Sans une entité telle qu'une plateforme d'échange, il est difficile d'empêcher des particuliers d'échanger des cryptomonnaies, tout comme il est difficile d'empêcher deux particuliers d'échanger de la monnaie physique. Comme les cryptomonnaies sont échangées en ligne, et que

les opérations peuvent se faire de manière anonyme entre des personnes situées n'importe où dans le monde, ces opérations de pair à pair sont encore plus difficiles à surveiller.

La nature de la « chaîne de blocs » est une autre distinction importante entre ces actifs et les autres services financiers en ligne². Une chaîne de blocs est un grand livre distribué qui rapporte chaque opération impliquant une cryptomonnaie donnée. Ces grands livres sont « distribués » dans le sens où il n'y a pas de point de contrôle central. Le contenu d'une chaîne de blocs est le résultat d'un code informatique sophistiqué qui crée un consensus entre des milliers de participants sur les opérations qui ont réellement eu lieu et, par conséquent, sur la localisation des cryptomonnaies. La chaîne de blocs est aussi publique : toute personne disposant d'un ordinateur peut l'examiner et voir chaque opération. Cependant, la chaîne de blocs ne précise pas qui contrôle les portefeuilles numériques participant à une opération donnée. Les opérations en cryptomonnaies sont donc à la fois transparentes et anonymes.

3. Les premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »

Afin de recueillir des fonds pour financer le convoi qui se rendait à Ottawa, M^{me} Lich a créé une campagne de sociofinancement sur GoFundMe le 14 janvier 2022, ainsi qu'une campagne de virement de fonds par courriel, annoncée sur la page Facebook du Convoi de la liberté à partir du 18 janvier. Ces deux campagnes ont été mises sur pied pour recevoir des dons sur un compte d'épargne existant dont M^{me} Lich était titulaire à la Banque Toronto-Dominion (la Banque TD). Ce compte a été créé au nom de M^{me} Lich le 4 mars 2020.

Quand elle a créé la campagne sur GoFundMe, M^{me} Lich a dû rédiger une description expliquant l'objectif de la collecte de fonds. Cette description allait être modifiée

² Il serait plus juste de parler de « chaînes de blocs », puisqu'il en existe plusieurs.

plusieurs fois au fil de la campagne. Voici ce qu'elle disait le 14 janvier 2022 en fin de journée :

[TRADUCTION]

Chers concitoyens canadiens, le temps des abus de pouvoir politiques est révolu. Le gouvernement actuel applique des règles et des obligations qui détruisent les fondements de nos entreprises, de nos industries et de nos moyens de subsistance. Les Canadiens font partie intégrante de l'humanité et ont contribué de nombreuses manières à façonner la planète.

Nous sommes un pays pacifique qui, dans le monde entier, aide à protéger les peuples contre les gouvernements tyranniques qui les oppriment. Eh bien, c'est notre tour à présent. Nous portons notre combat aux portes du gouvernement fédéral et nous exigeons qu'il mette fin à toutes les restrictions imposées à nos concitoyens. Des petites entreprises et des foyers sont détruits; des personnes sont maltraitées et se voient refuser des produits de première nécessité qui leur permettraient de survivre. Il est de notre devoir de Canadiens de mettre fin à ces restrictions. C'est impératif. Sinon, notre pays ne sera plus le pays que nous avons appris à aimer. Nous le faisons pour les générations futures et pour préserver le Canada tel que nous l'avons toujours connu.

Nous demandons des dons pour aider à couvrir le coût du carburant, de la nourriture et de l'hébergement afin d'atténuer la pression de cette tâche ardue. Mais c'est un petit prix à payer pour nos libertés. Nous vous remercions toutes et tous de vos dons, et sachez que vous aidez à redonner à notre pays sa splendeur passée³.

³ Historique des modifications concernant le fonds, GFM00000001, p. 32.

La campagne du Convoi de la liberté 2022 a retenu l'attention de GoFundMe dans les heures qui ont suivi son lancement, en raison de la vitesse à laquelle elle a attiré des dons. Après avoir examiné la campagne, GoFundMe a commencé à douter de la capacité de M^{me} Lich de répartir les fonds conformément à la description de la campagne. Les modalités d'utilisation de GoFundMe exigent que tous les fonds recueillis dans une campagne soient utilisés conformément à l'objectif de la campagne en ce qui concerne qui reçoit l'argent et comment il est dépensé. Ces règles existent pour que les donateurs puissent se fier à la description de la campagne lorsqu'ils décident d'y contribuer. GoFundMe souhaitait que M^{me} Lich lui fournisse plus de renseignements sur les mesures qu'elle prendrait pour faire en sorte que les fonds recueillis aillent aux camionneurs pour les rembourser du coût du carburant. L'« Équipe VIP » de GoFundMe qui était chargée de la collecte de fonds très médiatisée a communiqué une première fois avec M^{me} Lich le 16 janvier 2022 pour lui demander ces renseignements.

Vers cette date, M^{me} Lich a appris que des personnes voulaient faire des dons, mais sans passer par GoFundMe, c'est alors qu'elle a aussi lancé une campagne de dons par courriel. Le 14 janvier 2022, elle a relié l'adresse électronique tbofconvoy2022@protonmail.com au compte de la Banque TD, qui était aussi relié à la collecte de fonds sur GoFundMe. Quatre jours plus tard, le 18 janvier, elle a ajouté financeconvoy2022@protonmail.com comme deuxième adresse électronique reliée au compte. L'établissement d'un lien avec ces adresses lui permettait de déposer automatiquement sur le compte de la Banque TD les dons versés en argent par courriel. Le 18 janvier, M^{me} Lich a publié la deuxième adresse sur la page Facebook du Convoi de la liberté 2022 et a immédiatement commencé à recevoir des dons.

Le même jour, la description de la campagne sur GoFundMe a été modifiée afin d'y ajouter des renseignements sur la façon dont l'argent serait utilisé et distribué :

[TRADUCTION]

** Les fonds recueillis seront distribués à nos camionneurs pour les aider à couvrir les frais de l'expédition **

** Les fonds seront distribués par virement électronique (de préférence), mais ils peuvent aussi être envoyés par chèque, si cela est absolument nécessaire **

** *Les fonds serviront avant tout à aider à couvrir le coût du carburant pour nos camionneurs; ils serviront à aider pour la nourriture, au besoin, et pour les frais d'hébergement, si nécessaire**⁴

Le 22 janvier 2022, la description a été modifiée de nouveau afin d'ajouter le texte suivant :

[TRADUCTION]

Afin d'éviter les problèmes, les braves gens de GoFundMe verseront directement l'argent de vos généreux dons à notre fournisseur de carburant en gros, ils sont en train d'en régler les détails, ce qui signifie que votre argent chèrement gagné ira directement au destinataire prévu, sans passer par personne d'autre. Le solde des dons sera versé à une organisation d'anciens combattants crédible, choisie par les donateurs⁵.

Pour sa part, GoFundMe avait encore des préoccupations à propos de la campagne, surtout au sujet de la promesse de faire don du solde de fonds à une organisation d'anciens combattants choisie par les donateurs. À cette date, des milliers de donateurs avaient contribué à la campagne et on ne voyait pas très bien comment les organisateurs allaient obtenir l'approbation « des donateurs » à une quelconque proposition.

⁴ Historique des modifications concernant le fonds, GFM00000001, p. 30.

⁵ Historique des modifications concernant le fonds, GFM00000001, p. 22.

GoFundMe n'avait encore rien versé des dons à M^{me} Lich et les fonds étaient conservés sur les comptes bancaires détenus auprès de HSBC Canada par Stripe, le service de traitement des paiements de GoFundMe. Un comité de bénévoles aidait alors M^{me} Lich à gérer la collecte de fonds, y compris les communications avec GoFundMe. Le comité avait demandé à GoFundMe de débloquer des fonds, mais la société avait besoin au préalable de plus d'assurances sur la façon dont l'argent serait utilisé. Le 26 janvier, GoFundMe a envoyé par courriel au comité une série de questions, dont la plus importante était de savoir si les organisateurs avaient l'intention de rembourser uniquement les frais de carburant des camionneurs ou s'ils avaient l'intention de couvrir aussi la nourriture et le logement. Elle demandait aussi des copies des documents que les organisateurs avaient l'intention d'utiliser pour faire le suivi des demandes de remboursement. Le comité a fourni les renseignements et les documents demandés et, en même temps, a demandé à GoFundMe un premier débloqué de 1 000 000 \$ CA afin de pouvoir commencer à rembourser les camionneurs.

La dernière étape avant que GoFundMe verse les fonds sur le compte bancaire de M^{me} Lich était de lui faire signer une « lettre d'attestation » confirmant qu'elle n'utiliserait les fonds que conformément à la description de la campagne. La lettre confirmait également l'existence d'un comité des finances de cinq personnes responsable des fonds et exigeait que le comité obtienne des bénéficiaires des documents prouvant qu'ils avaient droit à des fonds. Enfin, la lettre exigeait que les fonds soient distribués par virement électronique, afin de permettre un meilleur suivi des paiements. Le 27 janvier 2022, GoFundMe a envoyé la lettre à M^{me} Lich qui l'a signée le même jour⁶.

Après avoir reçu la lettre d'attestation, GoFundMe a demandé à Stripe de procéder au paiement de 1 000 000 \$ CA sur le compte de la Banque TD de M^{me} Lich et a informé les organisateurs du paiement. Toutefois, les fonds ne sont arrivés sur le compte de M^{me} Lich que le 2 février 2022 à cause du temps qu'a mis Stripe à effectuer le virement. Au cours de l'enquête de la Commission, des représentants de Stripe et de

⁶ Lettre d'attestation de GoFundMe, datée du 27 janvier 2022, GFM00000156.

GoFundMe ont fourni des renseignements contradictoires sur la raison de ce retard. GoFundMe a mis en cause une erreur humaine de la part de Stripe. Stripe a déclaré que GoFundMe lui avait demandé de suspendre l'opération, puis avait de nouveau donné son feu vert. Je n'ai pas de motif clair pour préférer une version à l'autre, mais cet élément n'est pas déterminant.

Il est évident que M^{me} Lich n'a jamais été en mesure d'utiliser cet argent. Une série de mesures prises par GoFundMe et la Banque TD ont empêché M^{me} Lich de recevoir des fonds supplémentaires ou de retirer les fonds qu'elle avait reçus. Puis des procédures judiciaires, d'abord par le procureur général de l'Ontario, puis par une résidente d'Ottawa, Zexi Li – la représentante proposée dans le recours collectif contre les organisateurs du convoi – ont encore empêché d'accéder à cet argent. Par suite de ces mesures, l'argent a fini par être viré à un séquestre tiers pour être conservé en attendant l'issue d'une poursuite civile toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

Avant de passer à ces événements, il est nécessaire de discuter d'une collecte de fonds entièrement différente qui s'est déroulée parallèlement à la campagne de M^{me} Lich, soit Adopt-A-Trucker, créée par Chris Garrah. Bien que très médiatisée, la campagne Adopt-A-Trucker a suscité moins d'attention que la campagne de M^{me} Lich. Paradoxalement, le fait d'être moins connue a permis à la campagne Adopt-A-Trucker de mieux réussir que la campagne de M^{me} Lich à mettre de l'argent dans les mains de participants au mouvement de protestation.

4. Adopt-A-Trucker

Chris Garrah habitait Mallorytown (Ontario) et travaillait comme entrepreneur et pompier volontaire. Pendant la pandémie de COVID-19, il a créé un site Web – warroomcanada.net – qu'il a utilisé pour produire des reportages citoyens sur la pandémie, en particulier sur les manifestations contre les mesures de santé publique. En mi-janvier 2022, M. Garrah a participé à un appel Zoom avec plusieurs des

premiers organisateurs du Convoi de la liberté au cours duquel ils ont discuté de l'organisation des convois et de la planification locale à Ottawa pour leur arrivée. Bien qu'il n'était pas résident d'Ottawa, M. Garrah se trouvait plus près de la ville que les autres organisateurs et pouvait agir en tant que « personne sur le terrain » pour aider à préparer l'arrivée des participants au convoi. M. Garrah a accepté de jouer ce rôle.

Le travail de M. Garrah a pris deux formes principales : organiser des bénévoles locaux pour fournir de la nourriture, des douches et des vêtements; et récolter des fonds pour aider à payer ce soutien local. M. Garrah a baptisé ce travail du nom de campagne Adopt-A-Trucker et, comme Tamara Lich, il a utilisé le sociofinancement et les virements de fonds par courriel pour récolter des fonds. Contrairement à M^{me} Lich, Adopt-A-Trucker a aussi sollicité des cryptomonnaies.

M. Garrah a créé la campagne de sociofinancement sur une plateforme appelée GiveSendGo le 18 janvier 2022. La campagne était reliée à un compte qu'il avait ouvert à la Banque Royale du Canada (RBC). La description publiée sur la page de la campagne du site GiveSendGo traitait non seulement de l'objectif de la collecte de fonds Adopt-A-Trucker, mais aussi de l'aspect de bénévolat de l'initiative :

[TRADUCTION]

Nous, membres de WarRoomCanada, avons lancé Adopt-a-trucker à Ottawa, dans le cadre du Convoi 2022 qui arrivera le 28 janvier 2022. Nous avons le soutien de Pat King et de Canada Unity. Ces personnes auront besoin d'un logement, d'eau, de nourriture et de navettes. Tout don serait fantastique! Les camionneurs auront besoin d'hébergements. Il s'agit d'un rassemblement pancanadien pour mettre un terme à toutes les restrictions, afin que le CANADA soit de nouveau libre et pour retrouver ce que nous appelons la liberté. Cette initiative s'adresse à tous ceux et celles qui veulent participer, mais qui ne peuvent pas être là en personne. Elle vous permet de faire partie de ce mouvement, et tout ce que nous mettons en œuvre maintenant nous rapprochera un

peu plus du moment où nous retrouverons TOUS nos droits et libertés constitutionnels. Nous avons aussi besoin de bénévoles sur place, à Ottawa. Envoyez un courriel si vous êtes intéressé. Il y a des besoins à tous les niveaux de la logistique, comme la préparation de repas, des génératrices, des douches, la sécurité et des cônes de circulation, etc. keepcanada@protonmail.com ou janetseto@protonmail.com⁷.

Bien que la page GiveSendGo n'ait pas tardé à recueillir des fonds, elle n'était pas un outil idéal pour coordonner les bénévoles de la région d'Ottawa. Lorsque M. Garrah est arrivé à Ottawa le 25 janvier 2022, il a rencontré un homme identifié comme étant « Serge » (nom de famille inconnu), qui lui a proposé de créer le site Web Adopt-A-Trucker pour aider à coordonner les bénévoles. Ce site Web sollicitait aussi des dons par virement de fonds par courriel à l'adresse donations@adopt-a-trucker.ca, que M. Garrah a reliée au même compte RBC associé à GiveSendGo. Les visiteurs étaient également invités à faire des dons en cryptomonnaies, que « Serge » contrôlait.

Contrairement à M^{me} Lich, M. Garrah n'a pas eu de difficulté au départ à accéder aux dons. Après une période de retenue initiale, Stripe a commencé à verser l'argent à M. Garrah et les dons ont rapidement afflué sur son compte RBC. Entre le 24 janvier et le 11 février, M. Garrah a reçu 18 paiements totalisant 330 470,92 \$ CA. Bien que ce montant soit inférieur au million de dollars canadiens que GoFundMe a débloqués pour M^{me} Lich, la collecte de fonds de M. Garrah a eu plus de succès en définitive parce que les dons étaient accessibles.

5. La campagne du Convoi de la liberté passe à GiveSendGo

Entre le 26 janvier et le 4 février 2022, il y a eu une foule d'activités autour de la campagne de sociofinancement du Convoi de la liberté 2022. Au cours de ces

⁷ Page « Adopt-A-Trucker » sur GiveSendGo, 21 janvier 2022, COM00000571.

10 jours, GoFundMe a suspendu, puis retiré la campagne de financement du Convoi de la liberté de sa plateforme, les organisateurs du convoi ont constitué une société à but non lucratif pour mieux gérer les fonds; la Banque TD a gelé deux comptes bancaires contrôlés par M^{me} Lich et Chris Barber (un autre organisateur du convoi), et une nouvelle campagne de financement a été créée sur GiveSendGo. Il en est résulté une notoriété encore plus grande pour la campagne GiveSendGo, tant du côté des donateurs potentiels que de ceux qui cherchaient à empêcher les manifestants d'avoir accès à cet argent.

5.1 Les préoccupations persistantes de GoFundMe et la suspension de la collecte de fonds

Entre la décision de GoFundMe, le 27 janvier 2022, de verser 1 000 000 \$ CA à M^{me} Lich et l'arrivée de l'argent le 2 février, GoFundMe a continué de communiquer avec le comité de collecte de fonds de M^{me} Lich. Le 28 janvier, ce comité a demandé à GoFundMe ce qu'il devait faire pour débloquer des fonds supplémentaires. GoFundMe a répondu qu'elle avait besoin d'information sur le montant demandé par les organisateurs et sur le montant des dépenses des camionneurs qu'ils comptaient rembourser. GoFundMe a aussi demandé si les organisateurs avaient l'intention d'ouvrir un compte bancaire distinct pour les dons. Dans une série de courriels envoyés par la suite ce jour-là, les organisateurs ont mentionné qu'ils envisageaient d'ouvrir un compte bancaire distinct pour gérer les dons et qu'ils travaillaient désormais avec un comptable. Il s'agissait de Chad Eros.

Chad Eros est un comptable professionnel agréé de la Saskatchewan et un ami de Chris Garrah. Lorsque M. Garrah a appris que les membres du comité des finances du Convoi de la liberté avaient des difficultés avec GoFundMe, il les a dirigés vers M. Eros. Après s'être entretenu avec les membres du comité, M. Eros a accepté de les aider.

À ce stade, GoFundMe ne cherchait pas seulement à confirmer que les organisateurs de la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 se conformeraient à la description

de la campagne. La plateforme commençait aussi à s'inquiéter du fait que la campagne risquait d'enfreindre les modalités de service de GoFundMe, qui interdisent l'objectif explicite ou implicite de promouvoir la haine, la violence, la discrimination et la violation de toute loi. GoFundMe applique ces modalités de service par l'intermédiaire de son équipe responsable de la confiance et de la sécurité, qui surveille les activités des organisateurs et des bénéficiaires des campagnes, tant sur la plateforme qu'ailleurs. Cette équipe a participé à la surveillance de la campagne du Convoi de la liberté 2022 et quand les manifestants ont commencé à arriver à Ottawa, elle a entendu des reportages contradictoires sur leur comportement. Certains médias qualifiaient les activités des manifestants de harcèlement et de violence, tandis que d'autres les qualifiaient de pacifiques.

Cette nouvelle préoccupation concernant le comportement des manifestants à Ottawa a incité GoFundMe à demander aux organisateurs de nouvelles assurances que non seulement les fonds ne serviraient qu'aux fins décrites dans la description de la campagne, mais aussi que rien ne serait versé à des personnes commettant des actes illégaux. Par exemple, le 31 janvier 2022, l'équipe VIP de GoFundMe a envoyé un courriel aux organisateurs de la campagne avec le message suivant :

[TRADUCTION]

Pouvez-vous nous confirmer que les fonds qui ont été recueillis serviront uniquement à rembourser les frais de carburant des participants : 1) qui se rendent à Ottawa (et nulle part ailleurs et avec aucun autre convoi); et 2) qui se joignent à des manifestations pacifiques et licites, c'est-à-dire qui ne commettent pas de vandalisme sur des biens et ne participent à aucun blocage sur des routes ou des autoroutes?

Nous voulons simplement nous assurer que nous sommes toujours sur la même longueur d'onde et qu'il n'y a rien qui pourrait être considéré comme une violation des modalités d'utilisation de GoFundMe⁸.

GoFundMe n'a pas reçu de réponse à ce courriel. La société a relancé les organisateurs dans un autre courriel où elle posait des questions supplémentaires sur la façon dont les fonds avaient été distribués jusqu'à ce jour, combien d'autres fonds seraient distribués, si les organisateurs avaient ouvert un compte bancaire distinct pour les fonds et s'ils avaient l'intention de déclarer officiellement sur la page de la campagne de financement qu'ils ne cautionnaient pas les actes ou les menaces de violence. GoFundMe demandait une réponse dans les 24 heures. Dans son courriel, GoFundMe informait aussi les organisateurs qu'elle avait l'intention de communiquer avec les forces de l'ordre locales à Ottawa :

[TRADUCTION]

Enfin, nous tenons à vous informer que, comme nous le faisons systématiquement en cas de situation potentiellement instable, nous allons contacter la police locale pour avoir des informations sur les individus soupçonnés de s'être livrés à des activités illicites pendant les manifestations. Nous vous transmettrons le maximum d'informations que nous aurons reçues au sujet de ces individus, afin que vous puissiez vous assurer qu'ils ne reçoivent aucun remboursement de votre campagne. Il est très important que les fonds ne soient distribués qu'à ceux qui participent à des manifestations pacifiques, car notre plateforme ne doit pas servir à financer la violence, le vandalisme ou d'autres activités illicites. Cela va à l'encontre de nos modalités d'utilisation⁹.

⁸ Courriel de GoFundMe aux organisateurs de la campagne, 31 janvier 2022, 12 h 46, GFM00000106.

⁹ Courriel de GoFundMe aux organisateurs de la campagne, 1^{er} février 2022, 11 h 55, GFM00000106.

Les organisateurs de la campagne ont répondu à ce courriel en mettant en copie Chad Eros et en disant que ce dernier était le mieux placé pour répondre aux questions de GoFundMe. GoFundMe a répondu un peu plus tard ce même jour en demandant à M. Eros de fournir des renseignements sur le nombre de participants au convoi qui avaient été remboursés jusque-là, les montants remboursés et la somme que les organisateurs demandaient à GoFundMe de débloquer. GoFundMe n'a pas reçu de réponse immédiate à ce courriel.

Le 1^{er} février 2022, l'équipe de GoFundMe responsable de la confiance et de la sécurité a adressé un courriel au Service de police d'Ottawa (SPO) pour établir la communication. La société a demandé au SPO des renseignements sur les personnes que la police d'Ottawa soupçonnait de s'être livrées à des activités criminelles. GoFundMe précisait qu'elle demandait ces renseignements pour pouvoir s'assurer, de concert avec les organisateurs de la campagne, que ces personnes ne recevraient pas d'aide financière. La police a accusé réception du courriel quelques minutes plus tard.

Le 2 février 2022, la haute direction de GoFundMe a décidé de suspendre la campagne du Convoi de la liberté 2022 en attendant une enquête plus approfondie. Cette décision reposait sur l'absence de réponses substantielles du comité de collecte de fonds aux demandes de renseignements et d'assurance de GoFundMe. Pendant la suspension, la campagne est restée visible sur le site Web de GoFundMe, mais un bandeau indiquait qu'elle faisait l'objet d'un examen. Les dons à la campagne et les retraits ont été désactivés.

Les organisateurs de la campagne ont été informés de la décision de GoFundMe par courriel le 2 février. GoFundMe a précisé que la suspension faisait suite à des reportages mentionnant :

[TRADUCTION]

des activités potentiellement illicites auxquelles se seraient livrés des manifestants à Ottawa, et l'absence de réponse à nos multiples demandes de confirmation qu'aucuns fonds de la collecte n'ont été ou ne seront versés à des individus soupçonnés d'actes illicites¹⁰.

5.2 La création de la société Freedom et la collecte de fonds parallèle sur GiveSendGo

Avant la suspension de la campagne sur GoFundMe, Chad Eros s'était efforcé de corriger ce qu'il percevait comme des problèmes dans la configuration initiale de la collecte de fonds. L'un des problèmes les plus importants, selon lui, était que les dons devaient être versés sur le compte bancaire personnel de M^{me} Lich. Lorsque GoFundMe a annoncé au comité des finances qu'il allait débloquer 1 000 000 \$ CA, M. Eros s'est dit préoccupé par le fait qu'une seule personne recevrait l'argent. Il a expliqué qu'il serait préférable que l'argent soit dirigé vers une entité plus appropriée, comme une société à but non lucratif.

Le 30 janvier 2022, M. Eros a donc rencontré M^{me} Lich, l'avocat Jeffrey Rath, Russell Hiebert (ancien député fédéral de la Colombie-Britannique) et Sandy Sable (personne associée au groupe Take Action Canada qui s'opposait aux confinements et à l'obligation vaccinale). Au cours de cette réunion, M. Eros a évoqué la création d'une société à but non lucratif pour gérer l'argent. M. Hiebert a proposé, tant lors de la réunion que dans un courriel ultérieur, de contacter un cabinet d'avocats qu'il connaissait et qui pourrait créer une telle société en une semaine. Pour M. Eros, ce délai était trop long et plus tard dans la journée, il a constitué la société Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation (la société Freedom) en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*. Les premiers

¹⁰ Courriel de GoFundMe aux organisateurs de la campagne, 2 février 2022, 13 h 29, GFM00000160.

administrateurs de la société Freedom étaient Chad Eros et Chris Garrah. D'après ses statuts constitutifs, la société Freedom avait pour objectif :

[TRADUCTION]

Le plaidoyer contre les mesures, les lois, les politiques et les pratiques du gouvernement, des agents du gouvernement et de toute autre organisation ou personnes qui violent les droits et libertés de la personne, en accordant une attention particulière à la création de systèmes de classe au moyen d'obligations, de systèmes, de crédit social (récompenses et punitions pour la conformité au gouvernement), de systèmes de passeport et plus encore¹¹.

M. Eros a informé M^{mes} Lich et Sable et MM. Hiebert et Barber qu'il avait créé la société Freedom et a proposé de l'utiliser comme destinataire des fonds donnés. Il a proposé que l'argent que M^{me} Lich avait reçu soit transféré à la société. Il a aussi proposé des façons de traiter avec GoFundMe et de gérer et dépenser les fonds donnés de manière appropriée. Les organisateurs du convoi ont accepté d'utiliser la société Freedom et Tamara Lich, Benjamin Dichter, Sean Tiessen, Chris Barber et Miranda Gasior ont ensuite été ajoutés comme administrateurs.

Pendant ce temps, un autre groupe cherchait à déplacer la collecte de fonds du Convoi de la liberté de GoFundMe vers une autre plateforme. Deux hommes associés à une plateforme de médias sociaux américaine appelée CloutHub, le fondateur Jeff Brain et l'investisseur et promoteur John Ballard, en ont pris l'initiative. CloutHub n'a finalement pas joué un rôle important dans le projet du Convoi de la liberté, mais sa participation précoce a contribué à faire passer la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 de GoFundMe à GiveSendGo.

¹¹ Certificat de constitution et statuts constitutifs de la société Freedom 2022 Human Rights and Freedoms, GFM00000124.

Le 26 janvier 2022, John Ballard a contacté Jacob Wells, cofondateur de GiveSendGo. M. Ballard a dit à M. Wells qu'il connaissait la campagne du Convoi de la liberté sur GoFundMe et a proposé qu'ils collaborent pour la déplacer vers GiveSendGo au cas où GoFundMe fermerait la campagne.

M. Ballard a contacté M. Eros pour organiser un appel qui aurait lieu le 31 janvier entre lui et un représentant de GiveSendGo afin de discuter du lancement d'une collecte de fonds sur cette plateforme. Le 30 janvier, M. Eros a reçu un appel de James Peloso, qui était associé à Taking Back Our Freedoms, organisation canadienne opposée aux obligations vaccinales. M. Peloso a dit qu'il devrait participer aux appels de collecte de fonds, car il connaissait des donateurs importants qui ne contribueraient pas à la collecte de fonds à moins qu'il y soit « partie prenante ».

Le 31 janvier, MM. Brain, Ballard, Wells, Eros et Peloso ont participé à une conférence téléphonique au cours de laquelle M. Ballard a expliqué comment les organisateurs de la campagne pouvaient créer une nouvelle campagne de sociofinancement sur GiveSendGo, en utilisant CloutHub pour héberger la présence du convoi sur Internet. M. Ballard a proposé que les organisateurs utilisent le réseau sécurisé de CloutHub pour communiquer entre eux en toute confidentialité. M. Brain a offert à M. Eros un financement opérationnel de 250 000 \$ en attendant que les organisateurs puissent avoir accès aux fonds donnés.

Malgré l'offre de M. Ballard, ni M. Eros ni les autres organisateurs n'ont été convaincus d'utiliser CloutHub ou d'accepter l'offre de financement de M. Brain. En effet, M. Eros trouvait déroutante la participation de MM. Brain, Ballard et Peloso à l'appel, car la réunion portait sur GiveSendGo et non sur CloutHub, et M. Peloso n'avait joué aucun rôle auparavant dans le comité des finances. Toutefois, la réunion a été importante dans la mesure où elle a mis M. Eros en contact avec M. Wells. M. Eros a accepté de travailler avec M. Wells pour lancer une campagne de collecte de fonds sur GiveSendGo pendant que le comité des finances continuait à négocier avec GoFundMe pour avoir accès à davantage de fonds.

Cependant, un problème sérieux se posait pour créer une campagne active sur GiveSendGo. En effet, pour créer une campagne de financement sur GiveSendGo, une personne doit détenir un compte Stripe et, pour ce faire, cette personne doit avoir un compte bancaire. À l'époque, la société Freedom n'avait pas de compte bancaire. Peu de temps après que M. Eros a créé la société Freedom, il s'est adressé à la Banque TD pour ouvrir un compte, mais celle-ci a refusé sa demande. Après avoir échoué auprès de la Banque TD, la société Freedom s'est adressée à la Steinbach Credit Union, qui a accepté d'ouvrir un compte. Cependant, peu après avoir ouvert le compte, la Steinbach Credit Union l'a fermé en donnant un très court préavis aux organisateurs.

L'absence de compte bancaire au nom de la société Freedom a constitué un sérieux obstacle au lancement de la campagne sur GiveSendGo. Jacob Wells a proposé une solution temporaire : pendant que la société Freedom s'employait à ouvrir un compte bancaire, M. Wells relierait la campagne du Convoi de la liberté à son compte Stripe, lequel était relié à son compte bancaire personnel. Une fois que la société Freedom aurait un compte bancaire, M. Wells transférerait la collecte de fonds au compte de la société Freedom et y virerait tous les fonds collectés dans l'intervalle. M. Eros a accepté ce plan et le 31 janvier 2022, la campagne du Convoi de la liberté 2022 a été lancée sur GiveSendGo.

À ce moment-là, la campagne sur GoFundMe était toujours active, bien que les organisateurs n'aient pas encore reçu le versement approuvé de 1 000 000 \$ CA, et GoFundMe posait de nouvelles questions au comité des finances. M. Eros a donc reporté son attention sur GoFundMe, tandis que la campagne sur GiveSendGo, encore obscure, collectait lentement des fonds.

5.3 Le retrait de la campagne sur GoFundMe et le passage à GiveSendGo

Le 2 février 2022, le jour même où GoFundMe a suspendu la campagne du Convoi de la liberté 2022, des membres de l'équipe de GoFundMe responsables de la confiance et de la sécurité ont eu une conversation avec Steve Bell, qui était alors chef adjoint du Service de police d'Ottawa. Au cours de la conversation, le chef adjoint Bell a informé GoFundMe que pendant les manifestations à Ottawa, des résidents étaient harcelés et que la sécurité et le bien-être des habitants d'Ottawa devenaient un sujet de préoccupation. Le lendemain, trois représentants de GoFundMe, dont son avocate générale, se sont entretenus par vidéo avec le maire d'Ottawa, Jim Watson, et le conseiller juridique de la Ville, David White. Le maire a parlé de la situation à Ottawa et il aurait identifié des personnes associées aux manifestations comme étant responsables d'actes de violence. Le maire s'est dit préoccupé par l'éventualité que GoFundMe débloque des fonds supplémentaires.

Comme je l'ai déjà souligné, lorsque GoFundMe a informé les organisateurs de la campagne le 2 février de sa décision de suspendre leur campagne, elle leur a demandé de répondre à une série de questions posées la veille. GoFundMe voulait notamment savoir quelle partie de la somme initiale de 1 000 000 \$ CA avait été distribuée aux participants, si les organisateurs allaient rembourser aux participants autre chose que les frais de carburant, s'ils cherchaient toujours à faire virer les fonds sur le compte personnel de M^{me} Lich, et s'ils avaient choisi l'organisation ou les organisations auxquelles ils verseraient les fonds excédentaires. GoFundMe demandait aussi aux organisateurs de confirmer que l'argent ne serait versé qu'aux personnes participant à des « manifestations pacifiques et légales » et de mettre à jour la description de la campagne afin de réaffirmer que les manifestations devaient rester pacifiques. La réponse à ces questions est finalement venue le 3 février de Keith Wilson, avocat-conseil de la société Freedom. Dans sa lettre à GoFundMe, M^e Wilson écrivait ainsi que « les organisateurs n'ont pas l'intention de rembourser ceux qui ont commis des actes illicites ou criminels », et que :

[TRADUCTION]

Les organisateurs ont l'intention de transférer les fonds [déjà débloqués] à Convoy Corp. afin de les distribuer et de les comptabiliser.

Nous avons recommandé au Comité de considérer les fonds reçus aujourd'hui comme des fonds en fiducie qui seront transférés au compte bancaire de Freedom 2022 avant d'être distribués conformément aux objectifs établis. Cela permettra d'assurer une comptabilité et un contrôle juridique adéquats des fonds distribués.

[...]

Le Comité ne demande pas pour l'instant d'autres débloquages de fonds, car il continue de travailler à l'ouverture d'un compte bancaire pour Convoy Corp. Le Comité et son comptable estiment que cela devrait être fait dans les 24 prochaines heures. Une fois que nous vous aurons confirmé que cela a été fait, le Comité demande que le solde total soit transféré au compte bancaire de Convoy Corp¹².

Un appel a aussi été organisé pour le 3 février avec des représentants de GoFundMe, M^{me} Lich, M^e Wilson, M. Eros et quelques autres personnes associées à la société Freedom. M. Eros a expliqué à GoFundMe comment il comptait structurer les opérations financières de la société Freedom.

GoFundMe n'était pas convaincue par l'information qu'elle a reçue. La haute direction était particulièrement préoccupée par la capacité des organisateurs de tenir leur promesse de ne pas verser de fonds à des personnes ayant participé à des activités illégales. Le lendemain, lors d'un deuxième appel téléphonique entre le chef adjoint Bell et les représentants de GoFundMe, le chef adjoint Bell a déclaré que la situation se détériorait et que des actes de violence étaient commis. Pendant ce temps,

¹² Lettre de Keith Wilson à GoFundMe, 3 février 2022, GFM00000131, p. 2 et 3.

des employés de GoFundMe ont également reçu des messages de harcèlement de la part de membres du public en raison de la décision de la plateforme de suspendre la campagne du Convoi de la liberté 2022. Le 4 février, l'équipe de GoFundMe responsable de la confiance et de la sécurité a identifié un homme qui utilisait ses comptes sur les réseaux sociaux pour promouvoir ce harcèlement et a déduit des renseignements dont elle disposait qu'il s'agissait d'un associé de M^{me} Lich. Le 4 février, GoFundMe a décidé de retirer la campagne du Convoi de la liberté 2022 de sa plateforme.

Jusqu'à-là, la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo avait été relativement inactive. L'annonce de la fermeture de la campagne sur GoFundMe a nettement changé la donne et la couverture médiatique de la décision de GoFundMe a attiré une attention considérable. Les organisateurs du convoi, dont M^{me} Lich, ont utilisé leurs comptes de médias sociaux pour diriger les gens vers la campagne sur GiveSendGo et les dons ont rapidement augmenté.

5.4 La Banque TD bloque les fonds

Bien que GoFundMe ait retiré la campagne du Convoi de la liberté 2022 de son site Web, elle avait déjà versé 1 000 000 \$ CA à M^{me} Lich. Celle-ci avait aussi mené avec succès sur les médias sociaux une campagne de virements de fonds par courriel qui a permis de recueillir plus de 400 000 \$ CA. La banque a toutefois pris des mesures pour que ni M^{me} Lich ni les autres organisateurs du convoi ne puissent avoir accès à la majeure partie de ces fonds.

Dans le cadre de ses pratiques commerciales courantes, la Banque TD surveille les médias de sources ouvertes pour se tenir informée des événements qui pourraient avoir une incidence sur ses activités. Sans surprise, la Banque TD a pris connaissance des reportages concernant le Convoi de la liberté, la participation de M^{me} Lich à celui-ci et la campagne sur GoFundMe. La Banque TD savait aussi que M^{me} Lich était l'une de ses clientes et qu'elle aurait pu utiliser ses comptes dans le cadre de la collecte de fonds.

Le 28 janvier 2022, une directrice de succursale de la Banque TD a cherché à contacter M^{me} Lich par téléphone pour parler du statut de ses comptes. Plus tard dans la journée, elle lui a aussi envoyé un courriel dans lequel elle lui disait que la Banque TD croyait savoir qu'elle recevait des dons de charité par virements de fonds par courriel. M^{me} Lich n'a pas répondu immédiatement à la Banque TD, et les autres tentatives de la banque pour lui parler à la fin de janvier ont été infructueuses.

Le 1^{er} février 2022, Chris Barber a été ajouté comme deuxième titulaire du compte que M^{me} Lich utilisait pour recevoir à la fois les virements par courriel et les dons de GoFundMe. Le même jour, M^{me} Lich et M. Barber ont ouvert un deuxième compte conjoint à la Banque TD. Je les désigne respectivement comme le « premier » et le « deuxième compte TD ». Le 3 février, soit un jour après le dépôt du million de dollars canadiens sur le premier compte TD, la Banque TD a envoyé un courriel identique à M^{me} Lich et à M. Barber :

[TRADUCTION]

Comme nous ne réussissons pas à vous joindre, nous vous demandons encore une fois, par écrit, de communiquer avec un représentant de la TD au sujet de votre compte bancaire.

Nous vous informons que les fonds que vous avez reçus en provenance de GoFundMe ont récemment été déposés sur votre compte personnel, mais il faut que nous discutons des conditions particulières qui s'appliquent aux fonds détenus en fiducie pour d'autres bénéficiaires.

En attendant, comme nous avons bloqué temporairement ces fonds (1 000 000,00 \$), nous aimerions avoir la possibilité de discuter avec vous des conditions auxquelles ils sont assujettis.

Nous vous demandons de nous contacter le plus tôt possible. Je suis au bureau tous les jours de 9 h à 17 h HNE¹³.

Le même jour, la Banque TD s'est aperçue qu'un virement important avait été fait entre le premier compte TD et le deuxième compte TD. Le 4 février 2022, la Banque TD a aussi bloqué le deuxième compte TD.

Le 5 février, M^{me} Lich a programmé un virement électronique à Northern Air Charter à partir d'une succursale de la Banque TD à Ottawa. Elle voulait ainsi payer un jet privé qui avait amené plusieurs personnes à Ottawa, dont Keith Wilson, Chad Eros et Dwayne Lich, son époux. L'opération a été refusée. Chris Garrah a finalement payé la facture avec l'argent collecté dans le cadre de la campagne Adopt-A-Trucker. Après que le virement électronique de M^{me} Lich a été refusé, elle a laissé un message vocal à la Banque TD pour demander pourquoi son compte était bloqué. Un représentant de la Banque TD a parlé avec M^{me} Lich les 6 et 10 février. N'étant pas satisfaite de ces discussions, la Banque TD a gelé le premier et le deuxième compte TD le 10 février. Au moment où ces comptes ont été bloqués, M^{me} Lich et M. Barber n'avaient eu accès qu'à 26 000 \$ CA.

6. Les cryptomonnaies

En plus des formes plus conventionnelles de collecte de fonds, plusieurs collectes de fonds reposant sur les cryptomonnaies permettaient de soutenir les manifestants. Il est difficile de savoir si ces efforts ont eu un effet significatif sur le financement des manifestations. Cependant, ce que la Commission a appris sur les campagnes de cryptomonnaies met en évidence la façon dont ces nouveaux jetons numériques pourraient avoir une incidence sur les futures collectes de fonds.

¹³ Courriel de la Banque TD à Tamara Lich, 3 février 2022, 11 h 12; Dossier de requête de la Banque Toronto-Dominion, TDB00000004, p. 221.

La Commission a connaissance de trois campagnes qui visaient à recueillir des fonds en cryptomonnaies, mais il pourrait y en avoir eu d'autres. J'ai déjà parlé du projet Adopt-A-Trucker de Chris Garrah. Lorsque « Serge » a créé son site Web, il a inclus six adresses de portefeuilles numériques, chacun pouvant contenir une cryptomonnaie différente : Bitcoin, Ethereum, Litecoin, Cardano, Monera et Ethereum Classic.

La deuxième campagne concernait une cryptomonnaie créée en lien avec les manifestations. Lors d'un événement Facebook Live le 13 février 2022, Pat King, un autre dirigeant des manifestations, a annoncé une nouvelle cryptomonnaie appelée Freedom Convoy Token (FCT). Une page Web lancée pour FCT demandait d'acheter d'abord une cryptomonnaie différente et plus établie, BNB, puis de l'échanger contre FCT en passant par une plateforme appelée PancakeSwap. Le site Web de FCT indiquait aussi que quatre pour cent de chaque opération en FCT seraient prélevés pour être envoyés à une entité appelée Freedom Convoy Foundation. La collecte de fonds FCT était donc conçue pour générer des fonds de deux manières : la vente de FCT pour la monnaie BNB établie et la création d'un flux à long terme de cryptomonnaie si FCT devenait un jeton fréquemment utilisé. Le lancement de FCT n'aurait eu qu'un succès limité et la Commission n'a entendu aucun témoignage sur le statut, voire l'existence de la Freedom Convoy Foundation.

La troisième campagne de cryptomonnaie a été la plus réussie. Vers le 27 janvier 2022, Nicholas St. Louis, résident d'Ottawa, a lancé une campagne de financement en Bitcoin appelée « Honk Honk Hodl ». La campagne était principalement hébergée sur Tallycoin, plateforme de sociofinancement en Bitcoin qui permet de donner de petites quantités de Bitcoin sans frais. Des documents judiciaires donnent à penser que plusieurs personnes étaient associées à M. St. Louis dans la gestion de cette collecte de fonds, notamment Benjamin Dichter, Benjamin Perrin, Jeff Booth, Greg Foss, Francis Pouliot et une personne utilisant un compte Twitter au nom de « @JWWeatherman_ ».

Le 12 février 2022, un site Web associé à M. St. Louis a signalé que M. St. Louis travaillait avec les administrateurs de la société Freedom pour transférer les fonds vers un portefeuille « MultiSig » dans lequel les fonds seraient détenus jusqu'à ce qu'ils soient transférés aux camionneurs. Un portefeuille MultiSig est un portefeuille numérique qui requiert un nombre minimum de « signatures » électroniques pour autoriser tout transfert de Bitcoin à partir de celui-ci. Ce mécanisme permet de contrôler et de superviser les cryptomonnaies contenues dans le portefeuille. Lorsque différentes personnes détiennent les signatures nécessaires pour accéder au portefeuille, personne ne peut déplacer unilatéralement des jetons hors de celui-ci. À l'instar d'une fiducie qui nécessite l'accord de plus d'un fiduciaire pour dépenser des fonds, un portefeuille MultiSig peut contribuer à garantir que les dons ne sont pas détournés ou dilapidés. En mars 2022, M. St. Louis avait accès à au moins deux signatures et Benjamin Dichter avait accès à au moins une signature. Comme trois signatures étaient nécessaires pour accéder au portefeuille MultiSig, MM. St. Louis et Dichter avaient un contrôle conjoint sur les Bitcoin donnés.

Honk Honk Hodl a connu un grand succès. À son apogée, vers le 14 février 2022, la campagne avait recueilli près de 21 Bitcoin, ce qui représentait à l'époque plus de 1 000 000 \$ CA. Une fois ce niveau atteint, M. St. Louis a fermé la collecte de fonds sur Tallycoin.

7. Les obstacles continus pour accéder à l'argent : les banques, les services de traitement des paiements et les tribunaux

Après le retrait de la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GoFundMe, la campagne nouvellement créée sur GiveSendGo est devenue le point central de la collecte de fonds pour les manifestants. Le 4 février 2022, Jacob Wells a accordé à Chad Eros des privilèges d'administrateur pour la page du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo. Cependant, la campagne était toujours reliée au compte Stripe

de M. Wells. Ayant appris que M. Wells avait utilisé un compte à son nom pour collecter des fonds pour la campagne du Convoi de la liberté 2022, Stripe a demandé l'assurance que les bénéficiaires prévus recevraient effectivement les fonds.

Le 7 février 2022 ou vers cette date, deux événements importants sont survenus par rapport à la campagne de financement sur GiveSendGo. Premièrement, environ 4,9 millions \$ US ont été transférés sur le compte bancaire personnel de M. Wells. Ce dernier a indiqué que ce transfert s'était fait automatiquement et qu'il avait été surpris lorsqu'il a vu les fonds sur son compte. Deuxièmement, la collecte de fonds a été transférée du compte Stripe de M. Wells à un compte créé par M. Eros. Selon ce dernier, M. Wells lui avait demandé à plusieurs reprises de créer son propre compte Stripe afin que M. Wells ne soit plus obligé d'utiliser son compte personnel pour la campagne. M. Eros, qui n'arrivait toujours pas à obtenir qu'un établissement financier ouvre un compte à la société Freedom, a demandé aux avocats du Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF) si l'un d'eux pouvait utiliser son compte en fiducie pour recevoir des fonds. Keith Wilson a accepté de le faire et a conclu à cette fin un accord de représentation avec M. Eros. Entre le 6 et le 7 février, M. Wells a aidé M. Eros à créer son propre compte Stripe qui a été relié au compte en fiducie de M^e Wilson. À partir de cette date, les dons à la campagne sur GiveSendGo ont commencé à s'accumuler sur le compte Stripe de M. Eros et non sur celui de M. Wells.

Le 8 février, Stripe a fait un suivi de ses discussions avec M. Wells concernant sa participation à la campagne du Convoi de la liberté 2022. Stripe a demandé à M. Wells de fournir une copie de l'accord qu'il avait conclu avec les organisateurs de la campagne du Convoi de la liberté 2022 établissant que celui-ci était autorisé à collecter des fonds en leur nom. Stripe a aussi demandé quelles mesures GiveSendGo avait prises pour s'assurer que les fonds de la campagne ne seraient pas utilisés pour promouvoir ou soutenir la violence ou d'autres activités illégales. M. Wells a répondu le 9 février, indiquant qu'il répondrait sous peu. Le même jour, M. Wells a envoyé par courriel à Chad Eros un document intitulé «Authorization to Fundraise». Ce document visait à officialiser l'accord que M. Wells avait conclu avec les organisateurs

de la campagne le 31 janvier pour collecter des fonds pendant que les organisateurs ouvraient le compte bancaire de la société Freedom. L'autorisation de collecte de fonds a finalement été signée par Chad Eros, Tamara Lich et Jacob Wells et datée du 9 février 2022¹⁴.

Pendant que M. Wells officialisait son accord avec M. Eros et M^{me} Lich, M. Eros éprouvait des difficultés avec son propre compte Stripe. Le 8 février, Stripe l'a informé qu'il avait suspendu son compte. En conséquence, M. Eros a pris contact avec M. Wells et ce dernier a de nouveau relié la campagne du Convoi de la liberté 2022 à son propre compte Stripe. Selon M. Wells, cela s'est produit le 10 février, tandis que M. Eros croit que c'était le 11 février. Pendant toute cette période, les seuls fonds débloqués de la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo sont allés à M. Wells. Toutefois, il y a eu une tentative avortée de virement de fonds depuis le compte bancaire de M. Wells. Ce dernier était en train de virer plus de 3 000 000 \$ lorsque M^e Wilson a envoyé un message par l'intermédiaire de M. Eros le 10 février pour que M. Wells mette fin au virement. Ce dernier a annulé le virement et l'argent n'a pas été déplacé.

Il est possible que M^e Wilson ait interrompu le virement le 10 février 2022 en raison d'une demande présentée le même jour par le procureur général de l'Ontario à la Cour supérieure de justice de l'Ontario en vue d'obtenir une « ordonnance de blocage » en vertu de l'article 490.8 du *Code criminel* visant l'argent recueilli sur GiveSendGo. La demande partait du principe que l'argent collecté par les campagnes du Convoi de la liberté et Adopt-A-Trucker répondait à la définition légale de « bien infractionnel ». Cette définition couvre tout « bien situé au Canada ou à l'extérieur du Canada qui sert ou donne lieu à la perpétration d'un acte criminel¹⁵ ». Les infractions telles que les méfaits à la propriété qui auraient été commises à Ottawa sont des actes criminels

¹⁴ Autorisation de collecte de fonds datée du 9 février 2022, pièce C de l'affidavit de Chad Eros daté du 8 mars 2022, dossier de requête des défendeurs dans la procédure de type *Mareva*, 8 mars 2022, HRF00001357, p. 138.

¹⁵ *Code criminel* du Canada, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 2, s.v. « bien infractionnel ».

et les fonds recueillis sur GiveSendGo étaient censés soutenir ces activités. La Cour a fait droit à la demande et a ordonné qu'il soit interdit à toute personne – y compris GiveSendGo, Stripe, Chris Garrah et la société Freedom – de se départir, de quelque manière que ce soit, de tout intérêt dans les fonds de la campagne du Convoi de la liberté 2022 ou d'Adopt-A-Trucker ou d'effectuer des opérations sur les droits qu'elle détient sur cet intérêt¹⁶.

Les effets de cette ordonnance n'ont pas tardé à se faire sentir. Le 11 février, Stripe a informé Chris Garrah qu'elle [TRADUCTION] « suspendait les frais et les paiements pour la campagne canadienne Adopt-A-Trucker » en raison de l'ordonnance de blocage¹⁷. Stripe a envoyé une notification similaire à Jacob Wells. M. Wells a répondu : [TRADUCTION] « Merci de nous avoir contactés à ce sujet. Pas de problème, nous allons transférer cette campagne vers notre autre solution de paiement¹⁸ ». M. Wells a ensuite déplacé la campagne Adopt-A-Trucker de Stripe vers l'autre service de traitement des paiements de GiveSendGo, RallyPay. La campagne Adopt-A-Trucker sur GiveSendGo a continué d'accepter les paiements en dollars américains. Cependant, la banque de M. Garrah, RBC, s'est aussi vu signifier une copie de l'ordonnance de blocage et a gelé l'accès à ses comptes.

L'effet sur la campagne du Convoi de la liberté 2022 a été plus compliqué, en partie parce que Stripe croyait qu'il y avait une collecte de fonds distincte basée aux États-Unis qui échappait à la compétence du tribunal de l'Ontario et qui n'était donc pas visée par l'ordonnance. La confusion concernant la campagne du Convoi de la liberté est apparue dans une série de communications entre Stripe et ses établissements financiers partenaires canadiens. À partir du 11 février, Stripe a commencé à recevoir de la part de ses partenaires des demandes de renseignements sur la suite qu'elle avait donnée à l'ordonnance de blocage. Stripe a répondu qu'elle suspendait les paiements à destination et en provenance de la campagne Adopt-A-Trucker.

¹⁶ Ordonnance de blocage, 10 février 2022, STR00000009.

¹⁷ Message de Stripe à Chris Garrah, 11 février 2022, 11 h 04, STR00000060.

¹⁸ Message de Jacob Wells à Stripe, 11 février 2022, 20 h 18, STR00000063.

HSBC Canada a demandé si Stripe avait aussi suspendu les frais et les paiements de la campagne du Convoi de la liberté 2022. Stripe a répondu :

[TRADUCTION]

Nous évaluons avec nos avocats si nous sommes tenus de prendre des mesures concernant tout compte autre que celui de la campagne canadienne Adopt-A-Trucker, étant donné la nature globale des actes de protestation. Nous notons que la campagne « Convoi de la liberté 2022 » mentionnée dans l'ordonnance est une campagne américaine qui est actuellement traitée avec nos partenaires financiers américains¹⁹.

HSBC Canada a répondu en ces termes : [TRADUCTION] « Il est clair que nous ne comprenons pas tout à fait la façon dont GiveSendGo traite les transactions dans ce scénario » et posé une série de questions à Stripe, notamment celle-ci :

S'il est vrai que la plateforme GiveSendGo pour le Convoi de la liberté 2022 est basée aux États-Unis, Stripe (et par conséquent la Banque HSBC Canada) joue-t-elle un rôle quelconque dans l'acceptation des dons ou des paiements au Canada²⁰?

Le lendemain, Stripe a répondu : [TRADUCTION] « Les responsables canadiens de Stripe n'interviennent pas dans l'acceptation des dons ou le traitement des paiements au Canada pour les campagnes Convoi de la liberté 2022 menées aux États-Unis par le truchement de la plateforme GiveSendGo²¹ ». Or, Stripe avait gelé le compte associé à Chad Eros qui avait reçu des fonds dans le cadre de la collecte Convoi de la liberté 2022 hébergée sur GiveSendGo pendant au moins quelques jours.

Stripe a continué de traiter les dons destinés à la collecte de fonds du Convoi de la liberté, qui était de nouveau relié au compte de M. Wells, mais uniquement en raison

¹⁹ Courriel de Stripe à HSBC Canada, 11 février 2022, 20 h 51, STR00000007.

²⁰ Courriel de HSBC Canada à Stripe, 11 février 2022, 21 h 40, STR00000008.

²¹ Courriel de Stripe à HSBC Canada, 12 février 2022, 5 h 20, STR00000011.

des assurances données par M. Wells que GiveSendGo se conformerait aux lois canadiennes applicables. Le 15 février, Stripe a contacté GiveSendGo pour donner suite à sa demande du 9 février concernant une copie de l'accord entre Jacob Wells et les organisateurs de la campagne du Convoi de la liberté 2022. Stripe a aussi demandé un appel téléphonique pour discuter des plans de GiveSendGo pour distribuer les fonds à la lumière de l'invocation le 14 février 2022 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. M. Wells a répondu en s'excusant de ne pas avoir encore envoyé de copie de l'accord et il a accepté qu'il y ait un appel téléphonique. Après l'appel, qui a eu lieu le 16 février, Stripe a envoyé à GiveSendGo un message dont voici un extrait :

[TRADUCTION]

Il est entendu que vous prévoyez de distribuer les fonds uniquement en conformité avec la loi canadienne. Veuillez i) fournir une confirmation que vous ne ferez aucun déboursement à moins qu'il ne soit légal et ii) détailler les autres plans que GiveSendGo entend mettre en œuvre pour se conformer au décret d'urgence²².

M. Wells a répondu :

[TRADUCTION]

[...]

Je peux confirmer que je ne déboursrai pas les fonds que je détens tant qu'un plan légal n'aura pas été mis en place pour qu'ils soient déboursés en vertu de la loi canadienne.

Nous accusons également réception du Décret d'urgence que vous nous avez envoyé et évaluons encore les exigences auxquelles il nous

²² Message de Stripe à GiveSendGo, 16 février 2022, 3 h 41, STR00000073.

contraint. Je répondrai à votre question dès que j'aurai reçu les avis de notre équipe juridique²³.

Stripe a demandé à GiveSendGo de mettre à jour sa page consacrée aux dons afin de confirmer qu'elle ne distribuera les fonds que conformément à la loi canadienne et d'informer les donateurs de l'existence de restrictions susceptibles d'empêcher GiveSendGo de déboursier des fonds. Stripe a indiqué que si ces mesures n'étaient pas prises le 17 février 2022 avant 14 h, il suspendrait le compte. M. Wells a répondu :

[TRADUCTION]

Bonjour,

La mise à jour a été affichée en ces termes :

*** Les fonds de cette campagne seront déboursés conformément à la législation canadienne et ***Des restrictions en vigueur pourraient limiter le versement immédiat des fonds à ce bénéficiaire²⁴.

Fort de cette garantie, Stripe a continué de traiter les paiements versés à la collecte de fonds.

Entre-temps, la Banque TD, qui avait déjà bloqué les comptes contrôlés par Tamara Lich et Chris Barber, a pris des mesures pour que l'argent sur ces comptes soit confié à la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Le 14 février, elle a présenté une demande à la Cour pour une ordonnance dite d'« interpleader », c'est-à-dire une ordonnance de versement de fonds à la Cour pour qu'ils soient détenus en fiducie. Elle a présenté cette demande au motif que les bénéficiaires de ces dons étaient des tierces parties inconnues, en l'occurrence les bénéficiaires des campagnes de sociofinancement et de virements de fonds par courriel. La Banque TD avait pour position qu'en raison des conditions des campagnes de financement, l'argent

²³ Message de GiveSendGo à Stripe, 16 février 2022, 18 h 46, STR00000073.

²⁴ Message de GiveSendGo à Stripe, 17 février 2022, 16 h 38, STR00000073.

appartenait «aux camionneurs», mais qu'elle n'avait aucun moyen de déterminer qui étaient «les camionneurs». Puisque le premier et le deuxième compte de la Banque TD n'étaient pas censés servir à détenir des fonds de ce genre, la Banque souhaitait que l'argent soit confié au tribunal jusqu'à ce qu'il soit possible de déterminer les propriétaires légitimes de l'argent.

Une deuxième procédure judiciaire importante a eu lieu le 17 février. Au début de février, une résidente d'Ottawa, Zexi Li, avait engagé un recours collectif contre plusieurs personnes associées aux manifestations d'Ottawa et à la collecte de fonds, dont Chris Barber, Benjamin Dichter, Tamara Lich et Patrick King. En mi-février, M^{me} Li a joint Chad Eros, Chris Garrah, Nicholas St. Louis et la société Freedom à la liste de défendeurs. Le 17 février, M^{me} Li a obtenu ce qu'il est convenu d'appeler une injonction de type *Mareva*. Il s'agit d'une ordonnance judiciaire imposée dans le cadre d'une poursuite civile et destinée à préserver les actifs d'un défendeur en attendant l'issue de l'affaire. Ces ordonnances interdisent généralement aux défendeurs et à d'autres personnes de traiter de quelque manière que ce soit certains biens précis. Le but ultime d'une injonction de type *Mareva* est de garantir que si un défendeur est condamné à payer des dommages et intérêts, son argent sera disponible.

Dans le cas de l'ordonnance obtenue dans le recours collectif d'Ottawa, le tribunal a interdit aux défendeurs de traiter de quelque façon que ce soit une série de biens, notamment tous les actifs de la société Freedom, tous les fonds détenus dans les comptes bancaires appartenant à Chris Garrah et Tamara Lich qui servaient à recevoir des dons et toutes les cryptomonnaies contrôlées par Chris Garrah, Nicholas St. Louis ou Benjamin Dichter, ou qui étaient détenues dans un certain nombre de portefeuilles numériques répertoriés ainsi que tout compte de M. King associé au Freedom Convoy Token²⁵.

Ces actions ont eu pour résultat de créer un écheveau d'obstacles empêchant les organisateurs de la manifestation d'accéder aux dons. Le compte RBC et le compte

²⁵ Ordonnance datée du 17 février 2022, JCF00000092.

Stripe de Chris Garrah avaient été bloqués en raison de l'ordonnance de blocage et de l'ordonnance de type *Mareva*, et bien qu'il n'ait peut-être contrôlé aucune cryptomonnaie d'Adopt-A-Trucker, l'injonction *Mareva* s'appliquait aux portefeuilles qui apparaissaient sur le site Web. Les comptes TD de M^{me} Lich ont été bloqués par les propres mesures de la Banque TD ainsi qu'en raison de l'ordonnance de blocage et de l'ordonnance de type *Mareva*. Le compte Stripe de Chad Eros était bloqué en raison de l'ordonnance de blocage et bien que Jacob Wells puisse continuer à collecter des fonds pour le Convoi de la liberté, il avait promis à Stripe qu'il respecterait la loi canadienne. Quoiqu'il en soit, M. Wells n'avait nulle part où envoyer l'argent. La société Freedom n'avait toujours pas de compte bancaire, les comptes associés à la collecte de fonds étaient bloqués et M^e Wilson avait annulé le virement de fonds sur son compte en fiducie. L'ordonnance visait même à bloquer les actifs en cryptomonnaie contrôlés par MM. St. Louis, Dichter, Garrah et King, bien que, pour des raisons liées à la nature des cryptomonnaies, cet aspect de l'ordonnance ait été plus difficile à mettre en œuvre.

Le 28 février 2022, les modalités de l'injonction de type *Mareva* ont été modifiées pour nommer un séquestre. Celui-ci a été chargé de recevoir les fonds visés par l'ordonnance *Mareva*, dont les fonds sur le compte bancaire de Chris Garrah, afin que les comptes puissent être débloqués. Les fonds détenus sur le premier compte TD et le deuxième compte TD, qui étaient visés par la demande d'ordonnance d'interpleader de la Banque TD, ont aussi été transférés au séquestre par la suite, tout comme au moins certaines cryptomonnaies répertoriées dans l'ordonnance *Mareva*.

8. D'où venait l'argent?

Un des points que l'on m'a demandé d'éclaircir dans mon mandat était « les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement ». La Commission a cherché à obtenir des renseignements auprès de différentes sources afin de déterminer l'origine des dons versés aux campagnes de financement dont il est question dans ce chapitre. Ce faisant, la Commission avait

pour objectif non pas d'identifier des donateurs individuels, mais plutôt de découvrir de l'information générale. Bien que la Commission n'ait pas pu obtenir de renseignements exhaustifs, notamment en ce qui concerne les dons en cryptomonnaie, elle a obtenu un éclairage important sur les sources de financement.

Selon l'information fournie par GoFundMe, la campagne du Convoi de la liberté 2022 hébergée sur cette plateforme comptait 133 836 donateurs. Environ 107 000 dons venaient du Canada (86 %) et environ 14 000 des États-Unis d'Amérique (11 %). Environ 4 000 venaient de 80 autres pays (3 %). Selon GoFundMe, la campagne a recueilli environ 10 060 000 \$ CA avant d'être fermée, dont 9 000 000 \$ CA venaient du Canada (89 %); 870 000 \$ CA des États-Unis d'Amérique (9 %); et 190 000 \$ CA des 80 autres pays (2 %). Stripe a communiqué des chiffres différents en ce qui concerne la valeur totale de la collecte de fonds, précisant à la Commission que le compte Stripe de M^{me} Lich avait reçu 10 737 582,11 \$ CA en dons.

Selon des documents obtenus auprès de la Banque TD, environ 3 000 virements de fonds par courriel sont allés aux adresses électroniques associées à la campagne du Convoi de la liberté 2022 et ont été déposés sur le premier compte TD. Le montant total déposé par virements de fonds par courriel était de 4 194 166,63 \$ CA. Ces dons provenaient tous d'établissements financiers domiciliés au Canada.

Selon les renseignements fournis par GiveSendGo, la campagne Adopt-A-Trucker comptait 8 380 donateurs, dont 3 640 dons venant du Canada (43 %); 4 293 des États-Unis d'Amérique (51 %); et 447 d'autres pays (5 %). En tout, 591 789,18 \$ US ont été versés à la campagne Adopt-A-Trucker, dont 327 843,13 \$ US provenant du Canada (55 %); 244 526,10 \$ US des États-Unis d'Amérique (41 %); et 194 19,95 \$ US d'autres pays (3 %).

Les documents de RBC montrent qu'entre le 7 et le 11 février, M. Garrah a reçu 170 virements de fonds par courriel d'une valeur totale de 31 067 \$ CA.

Selon les renseignements fournis par GiveSendGo, la campagne du Convoi de la liberté 2022 hébergée sur cette plateforme comptait 113 152 donateurs, soit 39 498 dons venant du Canada (35 %); 67 264 des États-Unis d'Amérique (59 %); et 6 390 d'autres pays (6 %). En tout, 9 776 559,50 \$ US ont été donnés à cette campagne, soit 4 627 660 \$ US venant du Canada (47 %); 4 593 686,50 \$ US des États-Unis d'Amérique (47 %); et 555 213 \$ US d'autres pays (6 %).

La collecte de fonds Honk Honk Hodl a recueilli environ 21 Bitcoin sur TallyCoin avant d'être fermée. Selon des documents de la GRC, la campagne Adopt-A-Trucker en cryptomonnaie avait recueilli environ 6 040 \$ US (ou 7 685,90 \$ CA) au 15 février 2022.

Bien que la société Freedom n'ait reçu aucune de ces sommes issues du sociofinancement, elle a reçu un don par dépôt direct de 10 000 \$ CA sur son compte auprès de la Steinbach Credit Union. Lorsque le compte a été fermé, la Steinbach Credit Union a envoyé une traite bancaire au nom de la société Freedom à Chris Garrah.

L'information provenant de ces institutions ne permet pas de savoir quel rôle l'argent comptant a joué dans les manifestations. Outre ces tentatives centralisées de collecte de fonds, les manifestations elles-mêmes ont produit organiquement des réseaux de dons. Bien que n'atteignant probablement pas des millions de dollars, contrairement aux campagnes de sociofinancement ou de cryptomonnaie, les dons en espèces qu'ont reçus les manifestants s'élevaient à des dizaines de milliers de dollars.

La Commission a entendu des témoignages selon lesquels pendant les manifestations d'Ottawa, il y avait de nombreux endroits où des personnes pouvaient déposer des dons. Par exemple, une table où de la nourriture gratuite était distribuée pouvait être un endroit où quelqu'un aurait pu déposer un don pour aider à couvrir les frais des personnes distribuant la nourriture. Il y avait de nombreux endroits de ce type dans le secteur de la manifestation et la Commission n'a pas pu évaluer l'ampleur des dons en espèces. Toutefois, la Commission a reçu des preuves portant sur des transactions

en espèces particulières. Selon Chad Eros, un inconnu a placé une cruche à eau à côté de la scène principale de la rue Wellington, que les manifestants utilisaient pour des discours et des divertissements, et a mis devant une pancarte sollicitant des dons en espèces pour Adopt-A-Trucker. M. Garrah ne sait pas qui a pris cette initiative et n'a pas participé à son approbation. Néanmoins, les dons en espèces déposés à cet endroit ont été acheminés jusqu'à l'hôtel Swiss, où séjournaient MM. Garrah et Eros. Ne sachant que faire de l'argent, M. Eros a décidé de consigner les montants collectés et de créer un système de distribution aux camionneurs.

Keith Wilson a témoigné se rappeler que ces dons avaient commencé à arriver après que le procureur général de l'Ontario eut obtenu une ordonnance de blocage des fonds collectés sur GiveSendGo. M. Eros a estimé que ces dons pouvaient atteindre 20 000 \$ CA par jour. M^e Wilson n'a pas donné d'estimation des montants recueillis.

Brigitte Belton, une autre organisatrice du convoi, a témoigné que des enveloppes contenant de l'argent comptant étaient également distribuées aux camionneurs par le groupe basé à l'hôtel ARC. Dans ce cas, les enveloppes contenaient 2 000 \$ CA chacune. Elle a dit avoir participé à une ou deux séries de distribution, sans fournir d'estimation du montant total distribué ni préciser la source des fonds.

9. Où sont passés les fonds?

Entre les différentes ordonnances judiciaires et les actions décrites tout au long de ce chapitre, une somme importante a été rendue aux donateurs ou mise sous séquestre dans le cadre du recours collectif d'Ottawa et de son injonction *Mareva* connexe. Une grande partie de l'argent qui s'est retrouvé entre les mains des manifestants provenait de dons en espèces et en cryptomonnaies.

9.1 Les dons aux premières collectes de fonds « Convoi de la liberté 2022 »

L'argent recueilli par M^{me} Lich au moyen des premières collectes de fonds du Convoi de la liberté 2022 a abouti à trois endroits. La majeure partie, collectée par GoFundMe, mais jamais débloquée, a été remboursée aux donateurs de la campagne. M^{me} Lich a obtenu une petite somme qui a servi à payer du carburant et d'autres articles. Le solde a finalement été versé au séquestre associé à l'injonction *Mareva*.

Une fois que GoFundMe a décidé de retirer la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 de sa plateforme, il a dû se demander quoi faire avec les plus de 9 000 000 \$ CA qui avaient été donnés, mais pas remis à M^{me} Lich. GoFundMe a d'abord décidé de laisser les donateurs choisir entre un remboursement et l'affectation de leur don à une autre œuvre caritative choisie par les organisateurs de la campagne et vérifiée par GoFundMe. GoFundMe a inclus la deuxième option parce que la description de la campagne l'envisageait déjà pour les dons non dépensés. Lorsque cette décision de remboursement a été annoncée le 4 février, certaines déclarations en ligne alléguaient que GoFundMe avait l'intention de choisir lui-même l'organisme caritatif, ou de garder l'argent. Ces affirmations inexactes ont rapidement entraîné une augmentation du nombre de menaces adressées au personnel de GoFundMe par courriel. En raison de cette réaction, GoFundMe a décidé le 4 février d'abandonner l'option permettant aux gens de diriger leurs dons vers une autre œuvre de bienfaisance et décidé de rembourser automatiquement tous les dons versés à la campagne du Convoi de la liberté 2022. Le remboursement s'appliquait à tous les dons, même si 1 000 000 \$ CA de l'argent des donateurs avaient déjà été débloqués. GoFundMe a comblé la différence. L'entreprise a annoncé sa nouvelle politique de remboursement le 5 février et lancé le processus de remboursement avec Stripe le même jour. Au 10 février 2022, 93 % des dons à la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur GoFundMe avaient été remboursés. Les remboursements restants étaient en attente de règlement ou – dans le cas de 144 dons – faisaient l'objet de rétrofacturations ou de litiges.

Le premier compte TD, qui était sous le contrôle conjoint de M^{me} Lich et de M. Barber, avait reçu 1 000 000 \$ CA de GoFundMe, et 419 416,63 \$ CA supplémentaires par virements de fonds par courriel. Sur ces fonds, seuls 26 000 \$ CA ont été dépensés. Le reste a été visé par différents blocages bancaires et ordonnances judiciaires et a finalement été mis sous séquestre.

Entre le 31 janvier et le 3 février, date à laquelle la Banque TD a bloqué le fonds, plusieurs opérations ont été effectuées sur le premier compte TD. Le 31 janvier, un virement électronique de 3 000 \$ CA a été envoyé du premier compte TD à une personne qui semblait être un gardien de sécurité à Ottawa. Le même jour, un autre virement électronique de 3 000 \$ CA a été envoyé du premier compte TD à un autre compte TD au nom de Tamara Lich. Cet argent a été immédiatement retiré en espèces dans une succursale de la Banque TD à Ottawa. Entre le 31 janvier et le 3 février, quatre virements ont été effectués du premier au deuxième compte TD : 3 000 \$ CA le 31 janvier, deux virements de 10 000 \$ CA le 1^{er} février et 129 342,03 \$ CA le 3 février.

Deux opérations concernant des fonds qui avaient été versés sur le deuxième compte TD ont aussi eu lieu avant que celui-ci soit suspendu par la Banque TD, puis bloqué par l'ordonnance du tribunal. Le 1^{er} février, il y a eu un retrait en espèces de 10 000 \$ CA sur le deuxième compte TD, ainsi qu'un virement distinct de 10 000 \$ CA du deuxième compte TD à « Fillerup.ca ».

Dans le cadre des procédures judiciaires liées à l'injonction *Mareva*, M^{me} Lich a déposé un affidavit auprès de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Elle a déclaré que, sur les 26 000 \$ CA retirés des premier et deuxième comptes TD, 10 000 \$ CA ont été versés à un fournisseur de carburant en vrac, fillerup.ca, 3 000 \$ CA ont été versés à un fournisseur de carburant en vrac au Québec et 13 000 \$ CA ont été retirés en espèces et utilisés à différentes fins²⁶.

²⁶ Affidavit de T. Lich daté du 28 mars 2022, par. 14, dossier de requête supplémentaire des défendeurs dans la procédure de type *Mareva*, HRF00001346, p. 45 et 46.

Le 10 février, date à laquelle la Banque TD a bloqué les deux comptes TD, le premier compte avait un solde de 1 261 072,60 \$ CA et le deuxième compte, un solde de 132 334,38 \$ CA. Ces fonds ont été mis sous séquestre.

9.2 Les dons à la collecte de fonds « Convoi de la liberté 2022 » sur GiveSendGo

L'histoire des dons à la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo est un peu plus compliquée que celle des dons sur GoFundMe. La raison en est que différents comptes Stripe ont été liés à la collecte de fonds à différents moments. Les détails concernant les fonds collectés alors que le compte Stripe de Jacob Wells était lié à la campagne ont été plus difficiles à vérifier pour la Commission, car Stripe estimait que ces renseignements étaient régis par les lois américaines sur la protection de la vie privée et qu'elle ne pouvait être tenue de les communiquer à la Commission. Cependant, la Commission a eu accès à différentes communications électroniques entre Stripe, GiveSendGo et une série d'établissements financiers qui lui ont permis de tirer des conclusions sur le sort de ces fonds.

Pendant que la collecte de fonds était liée au compte Stripe de Chad Eros, elle a reçu 3 763 180,40 \$ CA en dons, fonds qui n'ont jamais été versés. Stripe a remis 3 401 844,30 \$ CA au séquestre dans le cadre de l'injonction *Mareva*. Selon Stripe, l'écart entre les fonds reçus et les fonds versés au séquestre était dû à différentes opérations sur le compte, comme des rétrofacturations ou des annulations de rétrofacturation, ainsi qu'à différents frais de Stripe.

En ce qui concerne l'argent versé à la campagne pendant qu'elle était liée au compte Stripe de Jacob Wells, les chiffres précis sont plus difficiles à établir. Selon GiveSendGo, la campagne dans son ensemble a collecté 9 776 559,50 \$ US. Comme Stripe a déclaré les dons sur le compte de M. Eros en dollars canadiens, il ne suffit pas de faire une soustraction pour déterminer les montants versés sur le compte de M. Wells. Les taux de change varient constamment, d'où l'impossibilité pour la Commission de déterminer la valeur précise, dans les deux devises, des milliers de

dons qui ont été versés. Cela dit, les éléments de preuve montrent que, quel que soit le montant précis, il a été intégralement remboursé aux donateurs.

Dans une série de courriels envoyés les 6 et 7 mars 2022, GiveSendGo a informé Stripe qu'elle amorçait un remboursement des dons versés à la campagne du Convoi de la liberté 2022 sur le compte Stripe de Jacob Wells, déduction faite des frais de traitement et des montants que les donateurs avaient choisi de donner à GiveSendGo dans le cadre de leur contribution. Cette opération n'a pas eu lieu immédiatement, car une partie importante des dons avait déjà été déposée sur le compte bancaire personnel de M. Wells et Stripe n'y avait donc pas accès. Le 22 mars, Stripe a envoyé un courriel à GiveSendGo pour lui demander si elle avait viré un paiement complémentaire sur le compte Stripe de M. Wells [TRADUCTION] « avec les fonds déjà versés (5561217,09 \$)²⁷ ». Je considère que ce chiffre représente l'argent que Stripe a versé de la collecte de fonds du Convoi de la liberté 2022 au compte personnel de M. Wells. Cela dit, je note un écart entre ce chiffre et le montant que M. Wells a déclaré avoir reçu aux avocats de la Commission (environ 4,9 millions \$ US). Il y a plusieurs explications possibles à ces chiffres différents. Il est peu probable que M. Wells ait cherché à induire la Commission en erreur sur ce point. Il a été franc en admettant qu'il avait personnellement reçu des millions de dollars de dons sur son compte bancaire et l'écart entre les deux chiffres, bien que considérable, ne donne pas à penser à une intention d'induire en erreur. Il a pu simplement se tromper sur le montant qu'il a reçu. Il est plus probable qu'entre le 10 ou le 11 février, date à laquelle la collecte de fonds a été reliée de nouveau à son compte Stripe, et le 14 mars, date à laquelle la collecte de fonds a été interrompue par GiveSendGo, Stripe ait versé des fonds supplémentaires sur le compte de M. Wells. Vu le rythme auquel la collecte de fonds recevait des dons, il ne serait pas étonnant qu'un montant supplémentaire de 660 000 \$ US ait été donné ou débloqué.

²⁷ Courriel de Stripe à GiveSendGo, 22 mars 2022, 17 h 57, STR00000079.

M. Wells a répondu à Stripe à propos du paiement complémentaire requis plus tard dans la journée du 22 mars, précisant que les fonds seraient virés dans la journée ou dans les deux jours suivants. Le 23 mars, M. Wells a confirmé que le virement avait été effectué. Le lendemain, Stripe a confirmé qu'elle allait lancer le processus de remboursement et que les donateurs recevraient leurs dons dans un délai d'environ quatre à cinq jours ouvrables.

Compte tenu des communications concomitantes entre Stripe et GiveSendGo, il semble clair que, sous réserve de la déduction de certains frais et autres charges, les dons versés à la campagne sur GiveSendGo pendant les périodes où elle était reliée au compte de M. Wells ont été remboursés aux donateurs.

9.3 La campagne Adopt-A-Trucker

Les éléments de preuve concernant la campagne Adopt-A-Trucker sont eux aussi complexes en raison du fait que, lorsque Stripe a informé GiveSendGo de l'ordonnance de blocage du procureur général de l'Ontario, GiveSendGo a transféré la campagne vers le service de traitement de paiement RallyPay qui est entièrement basé aux États-Unis. Dans son entrevue avec la Commission, M. Wells a précisé que tous les fonds recueillis par cette campagne et traités par RallyPay ont finalement été remboursés aux donateurs. Cependant, la Commission n'a pas pu vérifier cette information de manière indépendante.

La Commission a pu obtenir des renseignements sur le sort des dons versés à Adopt-A-Trucker qui ont été traités par Stripe. La société dit avoir traité 793 584,74 \$ CA de dons pour cette campagne et avoir versé 330 470,92 \$ CA à M. Garrah en une série de 18 décaissements entre le 24 janvier et le 11 février 2022. Ce chiffre a été confirmé par les dossiers de RBC.

Stripe a remis au séquestre 375 999,68 \$ CA recueillis dans le cadre de la campagne Adopt-A-Trucker. Stripe a déclaré à la Commission que l'écart entre les montants conservés par Stripe sur le compte de M. Garrah et le montant versé au séquestre

était dû à différentes opérations sur le compte, comme des débits, des annulations de rétrofacturation et différents frais de Stripe.

Environ 220 000 \$ CA ont été retirés du compte RBC de M. Garrah entre le 31 janvier et le 11 février 2022. Ce montant comprend environ 150 000 \$ CA de retraits en espèces, traites bancaires et autres virements; 10 553,44 \$ CA en paiements à l'hôtel Swiss; 2 130,15 \$ CA en achats chez Best Buy; 1 061,02 \$ CA en achats d'épicerie; et un paiement de 576,30 \$ CA à une entreprise d'assainissement. M. Eros a déclaré à la Commission que M. Garrah a payé le jet privé qui a transporté M. Eros et d'autres personnes à Ottawa. Le compte RBC contenait 141 482 \$ CA lorsque son contenu a été mis sous séquestre.

9.4 Les cryptomonnaies

Comme nous l'avons vu, la Commission était au courant d'au moins trois collectes de fonds en cryptomonnaie associées aux manifestations d'Ottawa : Adopt-A-Trucker, Freedom Convoy Token et Honk Honk Hodl.

La campagne Adopt-A-Trucker, hébergée sur le site Web exploité par la personne identifiée comme « Serge » (nom de famille inconnu), sollicitait des dons de six types de cryptomonnaies. Selon la GRC, la campagne a permis de recueillir au moins 7 685,90 \$ CA sous différentes formes de cryptomonnaie. Ces dons ont été visés par l'ordonnance *Mareva*. Dans un mémoire du séquestre nommé dans le cadre de l'ordonnance *Mareva*, celui-ci déclare avoir interrogé « Serge » (nom de famille inconnu) les 7 et 23 mars 2022. Le séquestre a aussi déclaré que le 7 mars, il a reçu les cryptomonnaies suivantes d'un particulier désigné comme étant le « répondant A » :

- a. Bitcoin : 0,052312520
- b. Ethereum : 0,392300813
- c. Litecoin : 0,047724040

d. Ethereum Classic : 1,140560130²⁸

Ces cryptomonnaies étaient de quatre types sur les six sollicités sur le site Web d'Adopt-A-Trucker. Il est évident que ces cryptomonnaies mises sous séquestre représentaient au moins une partie du produit de la collecte de fonds administrée par « Serge » par l'intermédiaire du site Web Adopt-A-Trucker. Sur la base des taux de change en vigueur le 7 mars, ces cryptomonnaies avaient une valeur combinée d'environ 3847,13 \$ CA. Il resterait donc 3838,77 \$ CA non comptabilisés. Tout ce que je peux dire, c'est que cette somme était potentiellement disponible pour les manifestants.

La campagne Freedom Convoy Token semble avoir largement échoué. Une page Web lancée pour cette campagne expliquait comment il était possible d'acheter ce nouveau jeton. Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, les personnes souhaitant acheter des FCT étaient invitées à acheter une autre cryptomonnaie et à l'échanger contre le nouveau FCT sur une plateforme appelée PancakeSwap. Selon des sources publiques, 77,3 % des jetons Freedom Convoy Token sont toujours sur PancakeSwap. Les FCT restants sont détenus dans 702 portefeuilles, aucun portefeuille ne détenant plus de cinq pour cent de tous les FCT. Cela donne à penser que seules quelques centaines de personnes ont acheté cette cryptomonnaie. Seule une quantité limitée de la cryptomonnaie établie a été versée au promoteur des FCT et il ne semble pas y avoir un marché actif pour cette cryptomonnaie qui serait soumise à la « taxe » de quatre pour cent intégrée au jeton. La Commission ne sait pas ce qu'il est advenu des cryptomonnaies qui ont été utilisées pour acheter des FCT.

La campagne Honk Honk Hodl a été la plus fructueuse des collectes de fonds en cryptomonnaie en ce qu'elle a permis de mettre des cryptomonnaies entre les mains de manifestants. Le 16 février 2022, 14,4048 des Bitcoin collectés sur Tallycoin ont été distribués dans 100 portefeuilles, chacun contenant l'équivalent de 8019,43 \$ CA

²⁸ Premier rapport de KSV Restructuring Inc. en tant que séquestre, JCF00000096, p. 5 et 20.

au taux de change en vigueur à l'époque. Dans une vidéo diffusée le 19 février sur Twitter Spaces, Nicholas St. Louis a annoncé qu'il avait distribué avec une autre personne 100 enveloppes physiques contenant des instructions indiquant comment utiliser son téléphone portable pour accéder à l'un des 100 portefeuilles numériques uniques. M. St. Louis déclarait qu'il restait environ 6,18 Bitcoin dans un portefeuille MultiSig dont des membres de la société Freedom détenaient les clés.

Sur les 100 portefeuilles qui ont été distribués, 40 n'avaient pas été touchés au début du mois de novembre 2022. Les 60 autres portefeuilles ont fait l'objet d'une forme de virement de devises. Le solde de 24 portefeuilles a été viré vers un autre portefeuille, où les fonds se trouvent actuellement, tandis que le solde de 14 portefeuilles a été viré directement ou indirectement vers une plateforme d'échange où ils ont pu être convertis en d'autres devises, comme le dollar canadien²⁹.

Le 28 février, la police a exécuté un mandat de perquisition au domicile de Nicholas St. Louis et saisi quatre portefeuilles de Bitcoin, y compris deux mots de passe pour un portefeuille MultiSig. Je souligne que, pour autant que la Commission le sache, M. St. Louis n'a été accusé d'aucune infraction criminelle, mais il fait partie des défendeurs nommés dans le recours collectif d'Ottawa. Le 8 mars, Benjamin Dichter a fourni au séquestre un troisième mot de passe pour le portefeuille MultiSig. Le 9 mars, la Couronne a fourni au séquestre les deux mots de passe saisis chez M. St. Louis. Le séquestre a déclaré avoir reçu 5,964053980 Bitcoin le 9 mars, de la part d'un individu désigné comme étant le « répondant B ». En outre, environ 1,6 Bitcoin collecté dans le cadre de la campagne Honk Honk Hodl était stocké sur des adresses Lightning/On-Chain, qui est une autre méthode de virement de Bitcoin. M. St. Louis a déclaré que ces fonds étaient sous le contrôle de Benjamin Perrin. Le séquestre a interrogé M. Perrin le 22 mars. Le même jour, il a reçu 1,60797938 Bitcoin d'un individu désigné comme étant le « répondant C³⁰ ».

²⁹ Kroll Investigative Analysis, COM00000932, p. 6 et 31-34.

³⁰ Premier rapport de KSV Restructuring Inc. en tant que séquestre, JCF00000096, p. 5 et 20.

Il me paraît évident que les cryptomonnaies remises par les répondants B et C provenaient respectivement de M. St. Louis (grâce à la perquisition effectuée par la police à son domicile) et de M. Perrin. Ensemble, ils ont fourni 7,572033360 Bitcoin au séquestre.

Les dons en espèces faits pendant le convoi, en grande partie non documentés, ont eu lieu à plusieurs endroits et ont été de loin l'élément du financement de la manifestation le plus difficile à évaluer pour la Commission. Cela étant, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant total des espèces qui ont été données ou dépensées dans le cadre des manifestations d'Ottawa. Cependant, les renseignements dont la Commission dispose révèlent qu'au moins une partie des dons en espèces a simplement été remise à des camionneurs individuels. Les dons en espèces laissés près de la scène de la rue Wellington ont été apportés à l'hôtel Swiss. Enfin, le groupe Adopt-A-Trucker a dû décider de l'utilisation de cet argent et a choisi de le remettre directement à des camionneurs. Chad Eros a joué un rôle de premier plan dans la conception d'un processus par lequel l'argent était placé dans des enveloppes numérotées contenant chacune 500 \$ CA. Les enveloppes étaient signées par des bénévoles qui entraient dans la zone des manifestations et les remettaient à des camionneurs. Les bénévoles notaient le nom et la plaque d'immatriculation des personnes qui avaient reçu les enveloppes et retournaient à l'hôtel Swiss pour consigner les renseignements. Le groupe a conservé ces documents pour garantir que l'argent serait comptabilisé et que les camionneurs ne recevraient pas plusieurs enveloppes.

Selon M. Eros et M^{me} Belton, le groupe de l'hôtel Swiss n'était pas le seul à distribuer de l'argent. Les organisateurs à l'hôtel ARC distribuaient des enveloppes contenant 2000 \$ CA.

Le dernier élément du financement à examiner était le don fait sur le compte éphémère de la société Freedom auprès de la Steinbach Credit Union. Celle-ci a envoyé une

traite bancaire au nom de la société à M. Garrah. Cette traite bancaire a finalement été remise au séquestre.

Je n'ai pas encore parlé des manifestations à la frontière qui ont eu lieu à Windsor, Coutts, Emerson et dans d'autres endroits du pays. La Commission n'a reçu aucune information donnant à penser que des fonds recueillis par les organisateurs de la manifestation d'Ottawa ont été envoyés à l'une ou l'autre des manifestations à la frontière. L'enquête de la Commission sur le financement s'est concentrée sur Ottawa et n'a donc pas permis de cerner les mécanismes par lesquels les manifestations à la frontière ont été financées.

Acronymes, sigles et abréviations



Acronymes, sigles et abréviations

Abréviation	Titre complet
ABC	Association des banquiers canadiens
ACCF	Association canadienne des coopératives financières
ACCP	Association canadienne des chefs de police
ACLCL	Association canadienne des libertés civiles
AMC	Affaires mondiales Canada
APMA	Automotive Parts Manufacturers' Association
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ASI	Advanced Symbolics inc.
BCP	Bureau du Conseil privé
Cadre national	Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements
CCN	Commission de la capitale nationale
CCOP	Commission civile de l'Ontario sur la police
CCRCN	Centre de commandement de la région de la capitale nationale
Cellule (la)	Cellule de planification intégrée
CIC	Commandant(e) des interventions critiques
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
CN	Canadien National
COU	Centre des opérations d'urgence (Ottawa)
CPM	Cabinet du premier ministre
CSMCO	Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle



Acronymes, sigles et abréviations

CSNR	Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement
CSPO	Commission de services policiers d'Ottawa
CSPT	Commission des services policiers de Toronto
CSPW	Commission des services policiers de Windsor
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
CSU	Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences
<i>DMEU</i>	<i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>
ELP	Équipe de liaison policière (SPO)*
ELP	Équipe de liaison provinciale (PPO)*
ERCCI	Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (GRC)
EVC	Extrémisme violent à caractère idéologique
FAC	Forces armées canadiennes
FPT	Fédéral – provincial – territorial
GCG	Gestion des cas graves
GCGC	Groupe consultatif de gestion des conflits
GGCU	Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence
GII	Groupe d'intervention en cas d'incident
GMR	Groupe mixte du renseignement
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRI	Groupe de renseignement intégré
GRP	Groupe du renseignement pour la protection (GRC)
JCCF	Justice Centre for Constitutional Freedoms

<i>LMG</i>	<i>Loi sur les mesures de guerre</i>
<i>Loi sur le SCRS</i>	<i>Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité</i>
<i>LPCGSU</i>	<i>Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence</i>
<i>LRPCFAT</i>	<i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>
<i>LSP</i>	<i>Loi sur les services policiers</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
PDE	Points d'entrée
PIB	Produit intérieur brut
PPO	Police provinciale de l'Ontario
RBC	Banque Royale du Canada
RCN	Région de la capitale nationale
<i>RMU</i>	<i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>
SCI	Système de commandement des interventions
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SJAM	Promenade Sir-John-A.-Macdonald
SMA Ops SN	Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale
Société Freedom	Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation
SPAC	Services publics et de l'Approvisionnement du Canada (ministère des)
SPO	Service de police d'Ottawa
SPP	Service de protection parlementaire
SPT	Service de police de Toronto



Acronymes, sigles et abréviations

SPVG	Service de police de la Ville de Gatineau
SPW	Service de police de Windsor**
SPW	Service de police de Winnipeg**
SQ	Sûreté du Québec
SRM	Services des règlements municipaux (Ottawa)
TBOF	Taking Back Our Freedoms
TD	Banque Toronto-Dominion
UMO	Unité de maintien de l'ordre
ZAC	Zone d'amélioration commerciale

* ELP peut référer soit à l'Équipe de liaison policière (SPO), soit à l'Équipe de liaison provinciale (PPO), selon le contexte.

** SPW peut référer soit au Service de police de Windsor, soit au Service de police de Winnipeg, selon le contexte.

Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022



Volume 3 : Analyse (partie 2)
et recommandations

L'honorable Paul S. Rouleau, commissaire

Février 2023



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Volume 3 : Analyse (partie 2) et recommandations

Février 2023



Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022.

Volume 3 : Analyse (partie 2) et recommandations.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2023).

Tous droits réservés.

Toute demande de permission de produire ce document doit être adressée au Bureau du Conseil privé.

This publication is also available in English:

Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency.

Volume 3: Analysis (Part 2) and Recommendations.

Vol. 3 - CP32-167/3-2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46701-6

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



Table des matières

Chapitre 14 : L’invocation de la <i>Loi sur les mesures d’urgence</i>	14
1. Introduction	14
2. La structure du gouvernement fédéral	15
2.1 Le gouverneur en conseil	15
2.2 Le Cabinet	16
2.3 Le Bureau du Conseil privé	19
2.4 Le cabinet du premier ministre	23
2.5 Les ministères et les organismes fédéraux	24
2.6 Les comités de hauts fonctionnaires convoqués par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement	34
3. Le contexte et les événements simultanés	35
3.1 La reprise à la suite de la COVID-19, la fragilité de la chaîne d’approvisionnement et la vulnérabilité de l’industrie automobile	36
3.2 Le projet de loi « Build Back Better » et le renforcement du protectionnisme des États-Unis	38
3.3 L’invasion de l’Ukraine par la Russie	40
4. Les activités des organismes fédéraux responsables du renseignement concernant le convoi	42
4.1 Le Bureau du Conseil privé et la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement	43
4.2 L’Agence des services frontaliers du Canada	45
4.3 La Gendarmerie royale du Canada	46
4.4 Le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre intégré d’évaluation du terrorisme	48
4.5 Sécurité publique Canada	50
4.6 Le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada	52



Table des matières (suite)

5.	Les activités de mobilisation initiales au sein du gouvernement fédéral	53
6.	Les interactions fédérales, provinciales, territoriales et municipales initiales	56
6.1	Le gouvernement de l'Ontario et les réunions tripartites	57
6.2	La collaboration de Transports Canada avec le gouvernement de l'Ontario	59
6.3	L'émission des assignations à témoigner	62
6.4	Les autres efforts de collaboration notables	63
6.5	Les demandes d'aide	63
7.	Les premiers échanges avec la communauté internationale	64
8.	La pression montante : les répercussions économiques et les relations canado-américaines	66
8.1	Les préoccupations soulevées par les industries canadiennes	66
8.2	Les préoccupations soulevées par les industries et les politiciens américains	68
8.3	L'analyse de Transports Canada	74
8.4	L'analyse préliminaire du ministère des Finances	75
9.	L'augmentation de la participation du gouvernement de l'Ontario	77
10.	La décision de convoquer le Groupe d'intervention en cas d'incident	79
11.	L'examen des pouvoirs par le Groupe d'intervention en cas d'incident	80
11.1	La stratégie sur l'application stratégique de la loi	81
11.2	La stratégie de remorquage	83
11.3	Les mesures financières	83
11.4	La proposition de communication directe	85



Table des matières (suite)

11.5	Les autorités douanières et de l'immigration	87
12.	Les lacunes dans les pouvoirs et les autres obstacles relevés par le Groupe d'intervention en cas d'incident	87
12.1	La nomination d'agents de la GRC à titre d'agents spéciaux	88
12.2	Les problèmes en matière de compétences	89
12.3	La contraignabilité des conducteurs de dépanneuses	89
12.4	La lacune de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>	90
13.	La situation des manifestations au 12 février	90
13.1	La situation à Windsor	90
13.2	La situation à Ottawa	91
13.3	La situation dans l'ensemble du Canada	92
14.	Les réunions et les délibérations du 13 février 2022	93
14.1	La rencontre de la ministre Freeland avec des dirigeants de banques	94
14.2	La réunion du CSMCO du 13 février et les séances d'information subséquentes à l'intention des ministres	95
14.3	La réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident du 13 février	97
14.4	La réunion du Cabinet du 13 février	104
15.	Les événements précédant l'invocation de la Loi le 14 février 2022	109
15.1	La conférence téléphonique du caucus du premier ministre	109
15.2	La réunion des premiers ministres	109
15.3	La consultation des peuples autochtones	117
15.4	Les événements suivant la réunion des premiers ministres et la décision d'invoquer la Loi	118



Table des matières (suite)

Chapitre 15 : Les mesures prises en vertu de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	126
1. Introduction	126
2. Le <i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>	126
2.1 Les interdictions	126
2.2 L'application du Règlement	130
3. Le <i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>	132
3.1 Le gel des avoirs	133
3.2 Les rapports de transactions	138
Chapitre 16 : La fin de l'état d'urgence	142
1. Introduction	142
2. Les changements à la direction du Service de police d'Ottawa et de la Commission de services policiers d'Ottawa	143
2.1 La démission du chef Sloy	143
2.2 La recherche d'un nouveau chef	145
2.3 Les pressions sur la CSPO pour garder le chef adjoint Bell comme chef intérimaire	146
2.4 Les changements à la CSPO	148
3. La mise en œuvre de mesures d'urgence fédérales	149
3.1 La création de zones d'exclusion	149
3.2 L'interdiction d'entrée faite à des étrangers	150
3.3 Les ordres de fournir des biens et services essentiels	150
3.4 Le pouvoir d'appliquer les lois et règlements provinciaux et municipaux	152
3.5 L'obligation des établissements financiers de cesser les opérations avec les personnes désignées	153
3.6 Les signalements au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	157



Table des matières (suite)

4.	L'opération du SPO pour mettre fin aux manifestations	158
4.1	Les discussions en vue d'une prise de contrôle du commandement par la PPO	158
4.2	Les communications avec les manifestants	159
4.3	La préparation à l'intervention	162
4.4	L'opération de maintien de l'ordre	164
5.	Les activités du gouvernement fédéral pendant l'état d'urgence	167
6.	Le processus de surveillance parlementaire	170
6.1	La motion de ratification à la Chambre des communes	171
6.2	La motion de ratification au Sénat	171
7.	La décision du gouvernement d'abroger la déclaration d'urgence	172
	Chapitre 17 : Conclusions	177
1.	Introduction	177
2.	Le Convoi de la liberté	179
2.1	L'évolution et les origines du convoi	179
2.2	L'organisation du convoi et ses dirigeants	181
2.3	Les objectifs et la composition des manifestants	182
2.4	La nature des manifestations	184
2.5	La mésinformation et la désinformation	188
2.6	Les liens entre les lieux de manifestation	190
3.	La réponse policière à Ottawa	191
3.1	Les défaillances du renseignement	192
3.2	Le manque de continuité du commandement	195
3.3	Les échecs des communications avec le commandement des interventions	197



Table des matières (suite)

3.4	L'absence d'intégration de l'ELP dans le processus décisionnel	198
3.5	La participation du chef aux décisions opérationnelles	199
3.6	Le défaut d'adopter un commandement intégré ou unifié en temps opportun	200
3.7	L'incertitude sur l'existence du plan ou sur son caractère adéquat	201
3.8	Les échecs de communication	204
3.9	Le caractère adéquat du plan	205
3.10	L'incertitude juridique	206
3.11	Les considérations extérieures exerçant une influence induite sur le processus décisionnel et les communications	207
3.12	Le chef Sloy	207
4.	La réaction policière à Windsor	208
5.	La supervision et la gouvernance civiles de la police	212
5.1	Le rôle de supervision des commissions des services policiers	212
5.2	La résistance aux réunions de la CSPO	213
5.3	La demande de la CSPO pour des renseignements détaillés sur les plans opérationnels	213
5.4	La confidentialité	215
5.5	La supervision exercée par le ministre du Solliciteur général de l'Ontario	217
5.6	Les influences extérieures sur la CSPO	218
6.	Les activités du gouvernement fédéral antérieures à l'invocation	220
6.1	La connaissance de la situation du gouvernement fédéral	220
6.2	Le message du gouvernement	222



Table des matières (suite)

6.3	Les premières réactions fédérales à l'arrivée du Convoi de la liberté	224
7.	Le chemin menant à l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	228
8.	Comment évaluer l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	235
8.1	Le rôle de la Commission dans l'examen de la décision d'invoquer la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	235
8.2	Les normes, les valeurs et les principes d'interprétation	236
8.3	L'interprétation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	239
8.4	Les seuils législatifs pour déclarer un état d'urgence	242
8.5	Le critère des « motifs raisonnables de croire »	247
8.6	Les considérations économiques	250
9.	L'évaluation de la décision d'invoquer la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	251
9.1	Les motifs subjectifs	251
9.2	Un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, qui met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens	252
9.3	Des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique	256
9.4	Une situation de crise dont la proportion ou la nature est telle qu'elle échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces	265
9.5	Était-il possible de faire face adéquatement à la situation de crise sous le régime des lois du Canada et fallait-il prendre des mesures temporaires spéciales?	266
9.6	La consultation des provinces	269



Table des matières (suite)

9.7	Conclusion sur l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	272
10.	Les mesures étaient-elles appropriées et efficaces?	273
10.1	Le mandat de la Commission	273
10.2	Le cadre législatif	275
10.3	L'approche suivie dans mon évaluation	280
10.4	L'effet dissuasif des mesures	281
10.5	L'interdiction des assemblées publiques	284
10.6	L'interdiction de se rendre à une assemblée publique ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée	287
10.7	L'interdiction d'amener des mineurs à une assemblée publique interdite	289
10.8	La désignation de lieux protégés	290
10.9	L'obligation de rendre des services essentiels	291
10.10	Le pouvoir d'application de la loi des policiers venus d'autres provinces	292
10.11	Les mesures à la frontière	293
10.12	L'interdiction d'apporter un soutien matériel	294
10.13	Le gel des avoirs	295
10.14	Les déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	303
11.	Conclusion	305
Chapitre 18 : Recommandations		309
1.	Introduction	309
2.	Le maintien de l'ordre	310
2.1	Le renseignement	311
2.2	La sollicitation de ressources policières	315



Table des matières (suite)

2.3	La surveillance et la gouvernance civiles de la police	318
2.4	Les conseillers en services policiers du solliciteur général de l'Ontario	323
2.5	Faire en sorte qu'il y ait un commandement et un contrôle intégrés ou unifiés pour les événements majeurs, s'il y a lieu	324
2.6	La gestion des événements majeurs	327
2.7	Des normes nationales	329
2.8	Un seul modèle de commandement et de contrôle	331
2.9	L'utilisation et la formation des agents des équipes de liaison policière	332
2.10	L'accréditation des agents de la GRC et d'autres provinces	334
2.11	L'information rendue publique	335
2.12	Les pouvoirs légaux de la police	336
2.13	Le maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire	340
2.14	La consultation et la communication de l'information avant la déclaration de l'état d'urgence	343
2.15	Commentaires finaux sur les recommandations relatives au maintien de l'ordre	346
3.	La collecte et la coordination du renseignement à l'échelle fédérale	348
3.1	Le « déficit de renseignement » associé aux médias sociaux	348
3.2	La coordination de la collecte de renseignements à l'échelle fédérale	349
4.	Les corridors commerciaux et les infrastructures critiques	351
5.	La <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	352
5.1	Le seuil de déclaration d'un état d'urgence	353



Table des matières (suite)

5.2	Le processus de consultation	357
5.3	L'enquête	360
5.4	Le Comité d'examen parlementaire	370
5.5	Le contrôle judiciaire	371
6.	Les autres domaines d'étude à approfondir	373
6.1	Les médias sociaux, la mésinformation et la désinformation	373
6.2	Le sociofinancement et les cryptomonnaies	375
7.	Suivi et reddition de comptes	377
	Acronymes, sigles et abréviations	380

Chapitre 14

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*



L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

1. Introduction

La décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* a été prise à l'apogée du processus décisionnel du gouvernement fédéral. L'acheminement de l'information en provenance de multiples sources le long des rouages complexes du gouvernement a abouti à cette décision. Un large éventail d'acteurs fédéraux ont obtenu, évalué et transmis de l'information, de concert avec leurs propres points de vue et opinions, au cours d'une période qui était caractérisée par de l'information imparfaite, de l'incertitude, des enjeux importants et la constante évolution de la situation sur le terrain. Ces personnes ont travaillé ensemble et avec leurs homologues des provinces et des municipalités. Dans les chapitres précédents, je retrace les événements qui ont mené à la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le présent chapitre a pour but de décrire le processus décisionnel qui a mené à la déclaration de l'état d'urgence le 14 février 2022.

Pour comprendre cette décision, il est important de connaître à la fois la structure du gouvernement fédéral et le point de vue des responsables fédéraux dont les commentaires ont influencé la décision du premier ministre d'invoquer la Loi. Je commence ce chapitre en passant en revue les ministères, organismes, comités et acteurs fédéraux qui ont joué un rôle clé dans la décision de proclamer l'état d'urgence. Après quoi, je replace le processus décisionnel fédéral dans son contexte en décrivant une série de questions générales et d'événements qui aident à expliquer la façon dont les décideurs importants ont réfléchi aux événements entourant le

Convoi de la liberté. J’examine ensuite la façon dont le gouvernement fédéral s’est mobilisé au départ en ce qui concerne les manifestations de ce convoi ainsi que ses propres évaluations initiales du renseignement et diverses interactions qu’il a eues avec les administrations provinciales et municipales, entre autres. Par la suite, je reviens sur bon nombre des événements dont j’ai parlé dans les chapitres précédents pour les relater du point de vue du gouvernement fédéral. Enfin, j’aborde les quelques journées cruciales durant lesquelles le recours à la *Loi sur les mesures d’urgence* a été explicitement débattu et envisagé avant d’avoir lieu.

2. La structure du gouvernement fédéral

2.1 Le gouverneur en conseil

Le paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d’urgence* confère au gouverneur en conseil le pouvoir de déclarer qu’il se produit un état d’urgence. Bien que formellement ce soit le gouverneur général qui exerce ce pouvoir, dans les faits, c’est le Cabinet qui prend les décisions du gouverneur en conseil. Ces décisions prennent la forme de décrets.

La gouverneure en conseil a prononcé quatre décrets dans le contexte de l’état d’urgence. Le premier, rendu le 14 février 2022, ordonnait l’émission d’une déclaration en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d’urgence* selon laquelle un état d’urgence existait partout au Canada. La proclamation a été émise le 15 février 2022. Le même jour, la gouverneure en conseil a promulgué deux décrets renfermant les mesures prises en vertu de la Loi : le *Règlement sur les mesures d’urgences* [sic] (*RMU*) et le *Décret sur les mesures économiques d’urgence* (*DMEU*). Le 23 février, la gouverneure en conseil a prononcé le décret qui a révoqué la déclaration d’état d’urgence.

2.2 Le Cabinet

Le Cabinet, composé de ministres, dirige le gouvernement fédéral. L'ensemble du Cabinet est un organe de décision politique présidé par le premier ministre, qui établit aussi son programme. Il s'agit d'un forum où les ministres discutent des politiques que le gouvernement devrait adopter et de la façon dont ses priorités devraient être avancées. Bien que les membres du Cabinet formulent des conseils et des commentaires sur les enjeux dont ils sont saisis, c'est le premier ministre qui prend les décisions finales.

2.2.1 La solidarité et la confidentialité du Cabinet

Le Cabinet est régi par deux conventions étroitement liées : la solidarité du Cabinet et la confidentialité du Cabinet.

La solidarité du Cabinet est le principe selon lequel les ministres doivent appuyer à la fois les décisions prises par les ministres collectivement et les mesures prises par les ministres individuellement. Les ministres peuvent être en désaccord, débattre et exprimer leur dissidence pendant les discussions du Cabinet, mais une fois qu'une décision est prise, ils doivent l'appuyer. Si un ministre estime qu'il ne peut pas appuyer publiquement une décision prise par son gouvernement, il est tenu de démissionner.

En vertu de la confidentialité du Cabinet, les ministres et les fonctionnaires qui assistent aux réunions du Cabinet doivent s'abstenir de divulguer le contenu du processus utilisé pour débattre des questions relatives aux politiques et des décisions prises. À défaut d'avoir la garantie que les propos tenus lors des discussions du Cabinet resteront confidentiels, il serait difficile de tenir des discussions franches.

La common law et la législation fédérale protègent la confidentialité des délibérations du Cabinet. La principale disposition législative à cet effet est l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, bien que de nombreuses autres lois protègent également les renseignements confidentiels du Cabinet. En vertu de cet article, les ministres ou le

greffier du Conseil privé peuvent s’opposer à la divulgation d’un renseignement qui constitue un « renseignement confidentiel du Conseil privé [du Roi] ». Cette désignation s’applique à diverses catégories de documents, comme les notes du Cabinet et les documents qui font état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées aux décisions ou aux politiques du gouvernement.

Cependant, l’article 39 ne constitue pas un obstacle absolu à la divulgation des renseignements confidentiels du Cabinet. En effet, il donne plutôt au greffier et aux ministres le pouvoir de s’opposer à leur divulgation lorsque leur production est exigée. Les premiers ministres peuvent autoriser la divulgation des documents confidentiels du Cabinet qui ont été créés pendant leur mandat, et ce pouvoir a été exercé dans le cadre des travaux de la Commission. Le 28 juin 2022, le gouvernement fédéral a annoncé qu’il autorisait la divulgation partielle des documents confidentiels du Cabinet pour donner à la Commission accès à tous les éléments dont disposait le Cabinet lorsqu’il a décidé de déclarer l’état d’urgence. Les délibérations entre ministres demeurent toutefois des renseignements confidentiels du Cabinet.

2.2.2 Les comités du Cabinet

En plus de l’ensemble du Cabinet, il existe plusieurs comités du Cabinet. Ceux-ci ont le mandat de s’occuper de certaines grandes questions touchant les politiques et questions opérationnelles. Le premier ministre nomme des ministres précis à chaque comité et désigne les personnes qui les présideront ou coprésideront. Dans la plupart des cas, ces comités ne prennent pas de décisions. Leur rôle consiste plutôt à formuler des recommandations qui seront présentées à l’ensemble du Cabinet, qui les examinera et prendra une décision. Par contre, les comités que le premier ministre préside ont le pouvoir de prendre des décisions.

Deux comités du Cabinet ont joué un rôle dans la gestion des événements qui ont mené à la proclamation de l’état d’urgence : le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences (CSU) et le Groupe d’intervention en cas d’incident (GII).

Le CSU est un comité permanent qui a le mandat de se pencher sur les menaces et les risques pour la sécurité des Canadiens, de gérer les situations d'urgence et d'assurer un leadership en matière de gestion des urgences. Il s'est réuni à plusieurs reprises en janvier et en février 2022, et la question du convoi était officiellement inscrite à l'ordre du jour de trois de ses réunions au début de février. Durant cette période, Bill Blair, le ministre de la Protection civile, présidait le CSU.

Le GII n'est pas un comité permanent; il s'agit d'un comité spécial d'urgence dont les membres sont convoqués en cas de crise nationale ou d'incident ayant des conséquences majeures pour le Canada. Sa tâche consiste à élaborer et à coordonner promptement l'intervention du gouvernement fédéral en réaction à l'incident en question. Il est présidé par le premier ministre et a donc le pouvoir de prendre des décisions.

Le GII n'a ni de composition ni de durée déterminées : sa composition dépend de la nature de l'incident dont il est saisi. Ses membres continuent de se réunir et d'étudier le dossier qu'on leur a confié jusqu'à ce que le premier ministre décide que leur intervention dans la gestion du dossier n'est plus nécessaire.

Contrairement aux réunions des autres comités du Cabinet et aux réunions plénières du Cabinet, les réunions du GII ont une structure moins formelle et font appel à la participation directe de hauts fonctionnaires et de ministres. De hauts fonctionnaires sont présents et mènent les discussions, rapportant ainsi des informations directement aux autres participants. Les participants peuvent prendre la parole et intervenir lorsqu'ils jugent important de le faire.

Le GII s'est réuni la première fois au sujet du Convoi de la liberté le 10 février 2022 et s'est réuni à 11 reprises. Sa dernière réunion a eu lieu le 23 février 2022, jour où la proclamation d'état d'urgence a été abrogée.

2.3 Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé (BCP) est l’organisme central qui coordonne l’administration publique fédérale. Il appuie l’élaboration et la mise en œuvre des programmes stratégique et législatif du gouvernement fédéral, coordonne les réponses aux problèmes auxquels font face le gouvernement et le pays et contribue au fonctionnement du Cabinet. Le BCP remplit ces fonctions de manière non partisane.

2.3.1 La greffière du Conseil privé

La greffière du Conseil privé dirige le BCP et joue trois grands rôles : ceux de sous-ministre du premier ministre, de secrétaire du Cabinet et de cheffe de la fonction publique fédérale. Janice Charette a occupé le poste de greffière par intérim en janvier et février 2022.

À titre de fonctionnaire la plus haut placée au Canada, la greffière Charette a fourni et transmis des conseils au premier ministre sur la question du convoi et des manifestations. De plus, en tant que secrétaire du Cabinet, elle était responsable d’organiser les réunions du Cabinet et de veiller à ce que les décisions du Cabinet soient consignées et mises en œuvre fidèlement par la fonction publique fédérale. La sous-greffière du Conseil privé, Nathalie Drouin, appuyait la greffière Charette dans ses fonctions, et elle a joué un rôle clé dans la gestion et la coordination de l’intervention du gouvernement fédéral en réaction au Convoi de la liberté.

La greffière et la sous-greffière sont les seules fonctionnaires à avoir le pouvoir de présenter des recommandations officielles au premier ministre, que ce soit dans un document écrit ou verbalement. La greffière Charette a remis des notes de décisions officielles au premier ministre concernant l’invocation et la révocation de la Loi. Elle a également supervisé la rédaction de deux rapports qui ont été déposés au Parlement dans le cadre de l’examen de la déclaration de l’état d’urgence : le rapport rédigé aux termes de l’article 58 (qui, comme l’exige l’article 58 de la *Loi sur les mesures d’urgence*, énonce officiellement les raisons pour lesquelles le gouvernement déclare

l'état d'urgence) et le compte rendu des consultations (qui, comme l'exige l'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, résume les diverses consultations fédérales-provinciales-territoriales qui ont eu lieu).

La greffière et la sous-greffière ont régulièrement présenté des comptes rendus verbalement au premier ministre au sujet du convoi. De plus, la greffière a assisté à chaque réunion du GII. La sous-greffière a assisté à toutes ces réunions, sauf à la dernière.

2.3.2 Le bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Le BCP se compose de plusieurs secrétariats, dont le bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR). En janvier et février 2022, Jody Thomas occupait le poste de CSNR et a fourni des renseignements et des conseils sur des questions relatives à la sécurité nationale, à la politique étrangère et de défense ainsi qu'à la protection civile. De plus, elle a régulièrement présenté des séances d'information sur le convoi au premier ministre, au Cabinet, à la greffière et à d'autres hauts fonctionnaires fédéraux. Ces séances d'information avaient lieu avant et pendant les réunions du CSU, du GII et du Cabinet. La CSNR Thomas a supervisé la communication d'évaluations du renseignement au premier ministre et à d'autres ministres tout au long de la période visée. Elle a également collaboré avec plusieurs parties concernées à l'externe, notamment des représentants de la Ville d'Ottawa et du gouvernement des États-Unis, pour coordonner l'intervention du gouvernement fédéral à l'égard du convoi.

Le poste de CSNR a été créé dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Ce poste n'a pas été créé en vertu d'une loi, et la loi ne confère aucun pouvoir à son titulaire. Son rôle consiste à coordonner et à structurer le milieu fédéral de la sécurité nationale. Le titulaire de ce poste joue un rôle de rassembleur en convoquant les ministères et organismes fédéraux concernés

à des réunions et il exerce une fonction de remise en question en les interrogeant sur leurs politiques et positions respectives. L’un des principaux rôles de la CSNR durant la période visée consistait à veiller à ce que les organisations travaillent ensemble efficacement en vue de l’élaboration et de la mise en œuvre harmonieuses des mesures gouvernementales en réponse au convoi et aux blocages.

La CSNR supervise quatre secrétariats au sein du BCP. Trois d’entre eux ont participé à la gestion du convoi et des blocages : le Secrétariat de la sécurité et du renseignement, le Secrétariat de l’évaluation du renseignement et le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID.

Le bureau de la CSNR ne mène aucune activité de surveillance, de suivi, ni de collecte de renseignements de quelque nature que ce soit. La CSNR reçoit plutôt des renseignements bruts de la part d’organismes fédéraux et les intègre aux produits d’évaluation du renseignement que prépare le Secrétariat de l’évaluation du renseignement. Ces produits sont ensuite transmis aux ministères et organismes fédéraux concernés. Le Secrétariat de l’évaluation du renseignement produit habituellement un compte rendu quotidien et un autre hebdomadaire sur le renseignement étranger à l’intention du premier ministre ainsi que des articles sur mesure concernant les incidents et les nouvelles tendances qui sont transmis au sein du gouvernement fédéral. De façon générale, ni le bureau de la CSNR ni le BCP ne disposent d’une unité chargée du renseignement intérieur.

2.3.3 Le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID

Le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID a également participé à la coordination de l’intervention du gouvernement fédéral, principalement en appuyant le président du CSU. Il a été créé au sein du BCP en octobre 2021 pour appuyer l’exercice de la nouvelle fonction de ministre de la Protection civile. La sous-secrétaire du Cabinet Jacqueline Bogden dirigeait le Secrétariat de la protection civile

et relance suite à la COVID. Elle était épaulée par le secrétaire adjoint du Cabinet Jeffery Hutchinson.

2.3.4 Le Secrétariat des affaires intergouvernementales

Le Secrétariat des affaires intergouvernementales conseille et aide le ministre des Affaires intergouvernementales, le lieutenant du Québec¹ et le premier ministre dans le cadre de la gestion globale des relations fédérales-provinciales-territoriales (FPT). En janvier et février 2022, Dominic LeBlanc était ministre des Affaires intergouvernementales.

Le Secrétariat des affaires intergouvernementales relève du BCP et appuie divers ministres et ministères afin que les responsables fédéraux maintiennent efficacement leurs communications avec leurs homologues des provinces et des territoires. Toutefois, il est important de noter que les communications FPT ne sont pas toutes coordonnées ou transmises par le Secrétariat des affaires intergouvernementales, car les responsables fédéraux communiquent souvent avec leurs homologues sans son intervention.

Tout au long des manifestations du convoi, le sous-ministre et le sous-ministre adjoint des Affaires intergouvernementales ont communiqué avec leurs homologues des provinces et territoires afin de s'assurer que les principaux ministères fédéraux et provinciaux qui menaient des travaux FPT d'importance tenaient des discussions.

Le ministre LeBlanc s'est entretenu avec ses homologues tout au long de cette période. Il a indiqué que son rôle de ministre des Affaires intergouvernementales consistait à être le principal représentant du premier ministre dans le cadre de ses relations permanentes avec les provinces et les territoires, et il a souligné qu'il est généralement

¹ Le ministre Dominic LeBlanc a expliqué que le lieutenant du Québec joue un rôle analogue à celui du ministre des Affaires intergouvernementales, mais pour le Québec. Résumé d'entrevue du ministre LeBlanc, WTS.00000073.FR, p. 8.

présent chaque fois que le premier ministre rencontre d’autres premiers ministres². Dans presque toutes les provinces et tous les territoires, l’homologue du ministre LeBlanc est le premier ministre, sauf au Québec, où un ministre est responsable des relations fédérales-provinciales. Durant la période visée, ce portefeuille était confié à la ministre Sonia LeBel. En janvier et février 2022, le ministre LeBlanc s’est surtout entretenu avec l’Ontario, le Manitoba et l’Alberta.

2.4 Le cabinet du premier ministre

Le cabinet du premier ministre (CPM) est le bureau politique qui appuie le premier ministre dans l’exercice de ses fonctions. Il compte environ 100 employés. Le CPM n’exerce pas de fonction décisionnelle au sein du gouvernement fédéral, et ses employés ne sont pas des fonctionnaires; ils font plutôt partie du « personnel exonéré ». Cela signifie qu’ils ne sont pas assujettis aux règles strictes sur la neutralité et l’impartialité qui s’appliquent aux fonctionnaires.

Le CPM et le BCP sont des entités distinctes rattachées à une même structure. Les fonctionnaires du BCP sont les homologues institutionnels, non partisans et permanents du personnel politique du CPM. Ces deux organismes travaillent en étroite collaboration pour fournir des conseils coordonnés au premier ministre et à la vice-première ministre, mais ils le font chacun selon une perspective différente.

Les membres des équipes du CPM coordonnent leurs activités avec leurs homologues du BCP. À titre d’exemple, pendant les mois de janvier et de février 2022, le chef de cabinet adjoint, qui dirige l’équipe du CPM responsable de la gestion des enjeux et des affaires parlementaires, a communiqué fréquemment avec le bureau de la CSNR au sein du BCP. Au cours de cette période, la CSNR Thomas et son équipe ont également fait le point régulièrement à l’intention d’autres responsables du CPM sur les manifestations.

² Témoignage du ministre D. LeBlanc, transcription, 22 novembre 2022, p. 233.

En tant que cheffe de cabinet du premier ministre, Katie Telford communiquait fréquemment avec la greffière du Conseil privé lors de réunions bilatérales avec le premier ministre (et parfois avec la vice-première ministre) et lors de réunions et de discussions informelles sur des questions spécifiques. La cheffe de cabinet Telford et la greffière Charette ont également tenu des réunions distinctes avec le premier ministre Justin Trudeau de façon régulière.

2.5 Les ministères et les organismes fédéraux

Les activités courantes des ministères fédéraux sont menées par des fonctionnaires et dirigées par un sous-ministre. Les sous-ministres doivent rendre des comptes à leur ministre et à la greffière au sujet de la mise en œuvre des initiatives pangouvernementales. Les sous-ministres sont les membres les plus haut placés de la fonction publique professionnelle non partisane. Ils sont nommés (et peuvent être révoqués) par le gouverneur en conseil à la recommandation du premier ministre. En plus des ministères, l'administration fédérale comprend de nombreux organismes, qui ne sont pas des ministères et qui portent divers noms. Les dirigeants de ces organismes sont nommés de la même manière que les sous-ministres et relèvent en général directement d'un ministre.

2.5.1 Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile

Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (Sécurité publique Canada) est responsable des questions qui touchent la sécurité publique, la sécurité nationale et la gestion des urgences. Le ministre de la Sécurité publique est Marco Mendicino. Il supervise les cinq organismes qui relèvent de son portefeuille, dont trois ont participé à l'intervention du gouvernement fédéral en réaction au Convoi de la liberté : l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le ministre Mendicino est responsable de l'application de la loi par ces organismes.

Bill Blair, ministre de la Protection civile, est également président du Conseil privé du Roi pour le Canada. Sa principale responsabilité est de promouvoir le mandat de Sécurité publique Canada en matière de protection civile. En plus de superviser le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID, il préside le CSU. Il joue également un rôle important dans la gestion des demandes d'aide fédérale provenant des provinces et des territoires.

Sécurité publique Canada appuie à la fois le ministre Mendicino et le ministre Blair, mais de façons différentes. Les représentants de Sécurité publique Canada conseillent le ministre Mendicino sur les questions concernant la sécurité nationale et l'application de la loi et le ministre Blair, sur les questions de protection civile.

Durant le Convoi de la liberté, le sous-ministre de Sécurité publique Canada était Rob Stewart. Il a suivi l'évolution de la situation, a fourni des conseils sur l'application de la loi et la sécurité nationale et a collaboré avec divers intervenants et acteurs clés du gouvernement et de l'extérieur.

2.5.2 L'Agence des services frontaliers du Canada

L'ASFC est un organisme indépendant qui relève du portefeuille de Sécurité publique Canada. Elle est chargée d'appliquer les lois relatives à l'immigration et aux douanes et de fournir des services frontaliers intégrés. Comme je l'explique au chapitre 11, l'ASFC gère les 117 postes frontaliers terrestres du Canada et a des effectifs présents en permanence dans 13 aéroports internationaux.

2.5.3 La Gendarmerie royale du Canada

La GRC est le service de police national du Canada. Elle emploie plus de 19 000 policiers et 11 000 civils et compte plus de 700 détachements. Elle comprend 13 divisions dans les provinces et territoires, qui offrent des services de police dans les zones géographiques dont elles sont responsables, ainsi qu'une division nationale et une division de la formation.

La GRC assure la prestation de services de police fédéraux partout au pays. Entre autres, elle mène des enquêtes sur les infractions à la sécurité nationale, offre des services de protection à des personnes, à des lieux et lors d'événements désignés et applique les lois fédérales. La GRC recueille également du renseignement dans le cadre de son mandat en tant que corps policier fédéral et fournit des services de police de première ligne dans le cadre de contrats conclus avec des provinces, des territoires, des municipalités et des communautés autochtones. Dans les régions où elle offre des services de police contractuels, la GRC est le service de police compétent.

La GRC est dirigée par la commissaire Brenda Lucki. Cette dernière a régulièrement présenté des séances d'information et fait le point sur la situation à l'intention de hauts fonctionnaires, de ministres et du premier ministre, notamment lors des réunions du Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO), du CSU et du GII. Elle communiquait également avec ses homologues du Service de police d'Ottawa (SPO) et de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) pendant les événements entourant le convoi. La GRC était le service de police compétent dans bon nombre des secteurs touchés par les perturbations à la frontière. Elle ne l'était toutefois pas à Ottawa ni à Windsor, mais a néanmoins fourni des ressources pour l'intervention policière dans ces deux villes.

2.5.4 Le Service canadien du renseignement de sécurité

Le SCRS est le service civil de renseignement de sécurité du Canada. Son mandat consiste principalement à enquêter sur les menaces pour la sécurité du Canada, à faire rapport au gouvernement fédéral sur l'existence de telles menaces et de le conseiller à cet égard. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)* apporte des précisions concernant les activités sur lesquelles le SCRS peut enquêter, les seuils à atteindre pour qu'une enquête puisse être déclenchée et l'usage de ses pouvoirs.

Le SCRS s’acquitte de son mandat en recueillant de l’information, en l’analysant et en communiquant ses évaluations au gouvernement. Il peut enquêter sur les activités d’une personne, d’un groupe de personnes ou d’une organisation, ou encore sur une question ou un incident distinct en lien avec ces trois types de cibles.

Avant que le SCRS puisse ouvrir une enquête, il doit avoir des motifs raisonnables de soupçonner l’existence d’une menace pour la sécurité du Canada. Selon l’article 2 de la *Loi sur le SCRS*, les activités suivantes constituent une telle menace : a) l’espionnage et le sabotage; b) les activités influencées par l’étranger ou l’ingérence étrangère; c) le terrorisme et l’extrémisme violent; d) la subversion. Le SCRS ne peut pas enquêter sur les manifestations légales qui n’ont aucun lien avec ces activités.

Le SCRS est dirigé par un directeur qui travaille indépendamment du ministère de la Sécurité publique. Ce poste était occupé par David Vigneault au moment des manifestations. Le directeur Vigneault a entretenu d’étroites relations de travail avec le ministre de la Sécurité publique et le BCP par l’entremise de la CSNR.

Le SCRS a commencé à évaluer le convoi au début de janvier 2022, dans le contexte général des mouvements d’opposition aux mesures de santé publique. Pendant toute la présence du convoi, le SCRS s’est concentré sur les activités de ses cibles préétablies quant à leur participation prévue ou réelle aux manifestations ainsi que sur la surveillance des sources de renseignements pour détecter les nouveaux auteurs de menaces et les auteurs de menaces inconnus liés au convoi. Les enquêtes du SCRS sur ses cibles préétablies ont été lancées en raison des activités de ces cibles en lien avec l’extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI).

2.5.5 Le Centre intégré d’évaluation du terrorisme

Le Centre intégré d’évaluation du terrorisme (CIET) est un organisme spécialisé d’évaluation du renseignement dont le mandat est de recommander au SCRS le niveau de la menace d’acte terroriste au pays. Le CIET produit également des rapports sur les tendances qui caractérisent les actes de terrorisme à l’échelle mondiale et

évalue le niveau de la menace terroriste à l'égard des intérêts canadiens dans le monde entier. Le CIET entretient une étroite relation opérationnelle avec le SCRS et exerce ses activités en vertu des pouvoirs et dans le respect des limites que prévoit la *Loi sur le SCRS*. La directrice exécutive du CIET relève du directeur du SCRS, en consultation avec la CSNR.

Le CIET ne recueille pas de renseignements à proprement parler. Il évalue plutôt les renseignements recueillis par les partenaires nationaux et étrangers et produit des rapports sur les risques liés au terrorisme. Il prépare aussi ce que l'on appelle des rapports d'évaluation du renseignement et des rapports d'évaluation de la menace. Les évaluations classifiées du CIET sont transmises à des organismes fédéraux, et leur version non classifiée est communiquée aux partenaires externes, notamment à certaines forces de l'ordre. Le CIET a produit plusieurs évaluations de la menace en lien avec le convoi, et celles-ci ont été communiquées à des forces de l'ordre et à des organismes fédéraux, en particulier par l'intermédiaire du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN), dont il sera question ultérieurement dans le présent chapitre. La directrice exécutive du CIET a assisté aux réunions du SMA Ops SN.

Le CIET est autonome par rapport au SCRS et est habilité à superviser ses propres opérations. La directrice du CIET et la CSNR tiennent régulièrement des réunions bilatérales pour discuter des évaluations et des priorités du CIET. Lors de la rédaction des évaluations du renseignement, le CIET utilise les renseignements reçus de la part des partenaires étrangers du Canada, notamment des pays membres du Groupe des cinq, soit l'alliance des services de renseignements qui comprend l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, par l'entremise du SCRS, ainsi que le renseignement de source ouverte provenant du milieu universitaire, de groupes de réflexion et d'autres organisations de la société civile. Néanmoins, le niveau de la menace d'acte terroriste que détermine le CIET demeure un concept distinct et indépendant de la menace pour la sécurité nationale en vertu de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

2.5.6 Transports Canada

Transports Canada élabore et supervise toutes les politiques et tous les programmes du gouvernement fédéral en matière de transport. Au cours de la période visée, le Ministère était dirigé par le ministre Omar Alghabra et le sous-ministre Michael Keenan.

Le mandat du Ministère s’étend aux aéroports, aux ports maritimes, aux chemins de fer et aux ponts internationaux et interprovinciaux ainsi qu’au transport des marchandises dangereuses. Quant au transport routier intraprovincial, il relève de la compétence des provinces, et l’application de bon nombre de règlements fédéraux relatifs au camionnage interprovincial est déléguée aux autorités provinciales. Transports Canada dirige plusieurs tables de coordination intergouvernementales.

Le ministre Alghabra et son sous-ministre ont grandement participé à la collaboration intergouvernementale pendant la présence du convoi, notamment avec leurs homologues des provinces, des municipalités et de l’étranger. Ils ont également été en contact avec des représentants de l’industrie avant et pendant le Convoi de la liberté.

Transports Canada a fourni une évaluation économique des répercussions potentielles des manifestations et des blocages sur le réseau de transport et les corridors commerciaux et a fourni un soutien opérationnel aux forces de l’ordre locales, comme en fermant l’espace aérien au-dessus des zones touchées.

2.5.7 Le ministère des Finances

Le ministère des Finances est responsable de l’élaboration et de la mise en œuvre de politiques et de programmes économiques, fiscaux, sociaux, internationaux et financiers. Ce travail comporte plusieurs facettes, notamment l’élaboration de politiques fiscales et financières pour le gouvernement, la gestion des aspects financiers et fiscaux des relations fédérales-provinciales, l’élaboration de politiques économiques internationales et la gestion du volet des dépenses du développement

économique et de la politique sociale dans l'ensemble du gouvernement. En janvier et février 2022, Chrystia Freeland était ministre des Finances et vice-première ministre du Canada, et Michael Sabia était sous-ministre des Finances.

Le ministère des Finances compte 11 directions générales, et chacune est dirigée par un sous-ministre adjoint qui relève du sous-ministre Sabia. Deux de ces directions générales ont été particulièrement actives lors des événements entourant le convoi : la Direction de la politique du secteur financier et la Direction des politiques économiques.

La Direction de la politique du secteur financier est responsable de l'élaboration de politiques financières qui touchent un éventail de questions. Au cours des événements entourant le convoi, son personnel s'est efforcé de trouver, en vertu de la législation fédérale en vigueur, des outils qui pouvaient être utilisés pour répondre à la situation et a ensuite travaillé à l'élaboration d'outils qui pouvaient être adoptés en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

La Direction des politiques économiques est responsable des analyses et prévisions économiques et de l'analyse des politiques économiques. Cette direction a effectué des analyses des répercussions du blocage des postes frontaliers sur l'économie canadienne, et ces analyses ont été communiquées à la ministre Freeland et au GII.

2.5.8 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) est un organisme fédéral créé en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)* qui relève du portefeuille du ministère des Finances. En tant qu'unité du renseignement financier du Canada, le CANAFE recueille, analyse et communique des renseignements pour faciliter la détection et la prévention du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes.

La *LRPCFAT* impose des obligations aux particuliers et aux entités, entre autres aux institutions financières, aux entreprises de services monétaires et aux compagnies d'assurance. Ces «entités déclarantes» doivent vérifier l'identité de leurs clients, tenir des registres et signaler certaines opérations financières au CANAFE. Elles doivent déclarer leurs opérations au CANAFE dans certaines circonstances, notamment lorsqu'elles détectent des opérations douteuses et lorsqu'elles effectuent des opérations impliquant des sommes d'argent importantes, y compris lorsqu'il est question de cryptomonnaies. Le CANAFE reçoit également des communications volontaires de renseignements de la part de forces de l'ordre, du public et d'autres parties.

Lorsque les seuils précis établis dans la *LRPCFAT* sont atteints, le Secteur du renseignement du CANAFE doit divulguer des renseignements aux forces de l'ordre et à d'autres entités gouvernementales³. Les divulgations visent à fournir un soutien opérationnel aux forces de l'ordre et aux autres destinataires.

Le CANAFE n'a aucun pouvoir d'enquête, et il ne peut pas non plus surveiller les opérations financières en temps réel, consulter directement les opérations financières, geler des comptes bancaires, saisir des fonds, demander à une entité de geler ou de saisir des fonds, ni annuler ou retarder des opérations financières. Lors de la préparation des divulgations, il s'appuie principalement sur les renseignements qui lui ont été communiqués. Outre les circonstances dans lesquelles il en est tenu, la loi interdit au CANAFE de divulguer les renseignements qu'il reçoit à quiconque, y compris au ministère des Finances, aux autres ministères et à cette Commission.

Comme je l'explique plus loin dans le présent chapitre et dans le chapitre 16, le CANAFE a commencé à surveiller les événements entourant le Convoi de la liberté

³ Plus précisément : la GRC, les services de police municipaux et provinciaux, le SCRS, l'Agence du revenu du Canada, l'ASFC, le Centre de la sécurité des télécommunications, les organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières, le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, le Bureau de la concurrence et Revenu Québec.

à la fin de janvier dans le but d'être au fait de la situation. Au fil du temps, le ministère des Finances a relevé ce qu'il considérait comme une lacune dans la *LRPCFAT* et dans les pouvoirs du CANAFE : ils ne faisaient pas mention des services de sociofinancement, et certains fournisseurs de services de paiement n'étaient pas assujettis aux obligations prévues par la loi en question. Le ministère des Finances s'est inquiété de cette situation puisque des médias rapportaient que les participants au convoi avaient recours à des services de sociofinancement et à des fournisseurs de services de paiement pour financer leurs activités.

2.5.9 Affaires mondiales Canada

Affaires mondiales Canada (AMC) est chargé de renforcer les relations internationales du Canada, notamment en élaborant et en mettant en œuvre la politique étrangère du pays, en offrant des services consulaires aux Canadiens à l'étranger, en soutenant les ambassades et les consulats étrangers au Canada et en fournissant de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de l'aide pour la promotion de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale.

AMC a pris part à l'intervention du gouvernement dans le cadre des événements entourant le convoi principalement en raison de son rôle dans la gestion des relations canado-américaines et la prestation de soutien aux ambassades et aux missions étrangères à Ottawa. En effet, des diplomates canadiens aux États-Unis ont communiqué directement avec plusieurs politiciens et chefs d'entreprise américains qui avaient exprimé des inquiétudes au sujet de la fermeture de postes frontaliers, en particulier du poste du pont Ambassador, qui relie Windsor (Ontario) et Détroit (Michigan). Le Bureau du protocole, qui est chargé de fournir des services aux missions au Canada et d'en assurer la sécurité, a traité les préoccupations et les plaintes transmises par les ambassades et les missions étrangères à Ottawa.

2.5.10 Le ministère de la Défense nationale

Le ministère de la Défense nationale (MDN) appuie les Forces armées canadiennes (FAC) dans la défense des intérêts nationaux du Canada. La *Loi sur la défense nationale* établit que le MDN et les FAC sont deux entités autonomes et distinctes. Au cours de la période visée, le MDN était dirigé par la ministre Anita Anand.

Le MDN a participé de manière accessoire à l'intervention du gouvernement; sa participation s'est principalement limitée à recevoir les demandes pour obtenir l'aide des FAC. Les FAC ont répondu à deux demandes d'aide du gouvernement fédéral et n'ont fourni que du soutien administratif et logistique. Le MDN et les FAC ont également préparé des plans de contingence au cas où il aurait fallu déployer des militaires à la suite de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

2.5.11 Le ministère des Services publics et de l'Approvisionnement du Canada

Le ministère des Services publics et de l'Approvisionnement du Canada (SPAC) est un important propriétaire foncier pour le compte du gouvernement fédéral et est le gardien de nombreux immeubles partout au pays, dont plus de 200 immeubles et parcelles de terrain dans la région de la capitale nationale. En outre, SPAC est responsable de la Cité parlementaire, de la Cité judiciaire, du pont interprovincial Royal Alexandra, de la traverse des Chaudières et du pont Macdonald-Cartier. SPAC supervise également l'approvisionnement des autres ministères fédéraux en agissant à titre d'agent d'approvisionnement central.

Les représentants de SPAC ont participé dans une certaine mesure à la réponse du gouvernement fédéral au convoi. À titre d'exemple, ils ont reçu les demandes d'autres ministères fédéraux et des services de police partenaires concernant les barrières en béton et les clôtures de contrôle des foules dans la région de la capitale nationale et ont donné suite à ces demandes. Ils ont également collaboré avec Transports Canada afin de préparer ce que l'on a appelé la « stratégie de remorquage ». Toutefois, on n'a

pas demandé à SPAC de formuler de commentaire sur la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*.

2.5.12 La Commission de la capitale nationale

La Commission de la capitale nationale (CCN) est le principal organisme d'urbanisme fédéral et le plus grand propriétaire foncier de la région de la capitale nationale. Elle possède et gère divers parcs, des promenades panoramiques ainsi que les résidences officielles du gouvernement.

La CCN a collaboré avec ses partenaires des forces de l'ordre dans le cas des manifestants et des véhicules qui occupaient les parcs et les promenades ainsi qu'avec SPAC pour installer des barrières et des jardinières en béton afin de contrôler les foules. De plus, la CCN a travaillé de concert avec le SPO pour régler la question des véhicules stationnés sur les principales promenades et celle des manifestants présents dans le parc de la Confédération à Ottawa.

2.6 Les comités de hauts fonctionnaires convoqués par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Le bureau de la CSNR tient habituellement des réunions hebdomadaires pour deux comités permanents de hauts fonctionnaires : le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN) et le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO). Des réunions spéciales de ces deux comités ont eu lieu tout au long de janvier et de février 2022.

2.6.1 Le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale

Le rôle du SMA Ops SN était de coordonner les mesures prises par les organismes responsables de la sécurité nationale et de s'assurer que l'ensemble des intervenants concernés du gouvernement fédéral soient au fait de la situation. Des représentants

du BCP, de Sécurité publique Canada, du SCRS, du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), du CIET, du MDN, des FAC, de l’ASFC, de Transports Canada, d’AMC, du CANAFE et de la GRC ont assisté aux réunions de ce comité. Les participants y ont échangé de l’information, du renseignement et des évaluations et ont discuté de plans et de stratégies afin de régler la situation. Les participants transmettaient ensuite un compte rendu à leur sous-ministre ou au chef de leur organisme respectif.

2.6.2 Le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle

Les membres du CSMCO ont été convoqués par la CSNR, qui a aussi assuré la présidence du Comité. Le CSMCO se composait des sous-ministres ou des titulaires du poste équivalent de tous les organismes fédéraux responsables de la sécurité nationale, dont Sécurité publique Canada, le SCRS, le CST, le MDN, les FAC, l’ASFC, Transports Canada, AMC et la GRC. Les membres du CSMCO ont fourni des renseignements et ont fait le point sur la situation, et la GRC a fait le point de manière générale sur les activités des forces de l’ordre qui s’occupaient du convoi et des manifestations dans l’ensemble du pays. En règle générale, les sous-ministres faisaient ensuite le point à l’intention de leur ministre pour qu’ils soient suffisamment au fait de la situation, pour obtenir leurs points de vue ou orientations sur les plans d’action possibles et pour discuter de comment présenter l’information.

3. Le contexte et les événements simultanés

Les événements entourant le Convoi de la liberté ne se sont pas déroulés en vase clos. En effet, plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont déclaré que pour comprendre l’incidence des perturbations causées par le convoi et à la frontière ainsi que l’intervention du gouvernement à cet égard, il fallait tenir compte d’autres événements importants survenus en janvier et en février 2022. Plus particulièrement, ils ont souligné que l’économie canadienne a été mise à rude épreuve en raison de la

pandémie de COVID-19, que le Canada était en négociation avec les États-Unis pour éviter les conséquences de leur projet de loi protectionniste « Build Back Better », et que l'invasion anticipée de l'Ukraine par la Russie constituait une menace très préoccupante pour la sécurité internationale et nationale. Ces facteurs ont influencé le gouvernement fédéral et contribuent à expliquer la façon de penser des responsables lorsqu'ils s'employaient à répondre aux manifestations à Ottawa et ailleurs au Canada.

3.1 La reprise à la suite de la COVID-19, la fragilité de la chaîne d'approvisionnement et la vulnérabilité de l'industrie automobile

Au début de 2022, les responsables fédéraux estimaient que l'économie canadienne était fragile. De fait, l'économie commençait à peine à se relever des diverses mesures de santé publique prises en lien avec la pandémie et, comme l'a déclaré le sous-ministre des Finances Sabia, les responsables fédéraux étaient préoccupés par le rythme auquel l'économie canadienne se rétablirait. Trois facteurs préoccupaient particulièrement le gouvernement. En premier lieu, la pandémie mondiale a mis à rude épreuve les chaînes d'approvisionnement, ce qui a eu des répercussions sur l'accès aux biens et aux services essentiels et risquait de faire ralentir le rythme de la reprise économique après la pandémie. En outre, les pénuries de main-d'œuvre dans l'industrie du transport routier ont contribué à ce problème. En deuxième lieu, l'inflation avait déjà commencé à monter en flèche, tendance qui allait se poursuivre en 2022. En troisième lieu, le problème chronique de l'investissement dans les entreprises canadiennes était tout particulièrement grave à l'époque. Les blocages de la frontière qui ont commencé à la fin de janvier sont venus aggraver ces préoccupations qui existaient déjà du point de vue des décideurs fédéraux.

L'industrie automobile est tout particulièrement vulnérable aux perturbations de la chaîne d'approvisionnement à la frontière parce qu'elle dépend de la « livraison juste à temps », aux termes de laquelle les fabricants ne conservent sur place qu'un inventaire pour quelques jours en tout temps, de sorte que les pièces arrivent littéralement juste

à temps pour être utilisées dans le processus de production. Concrètement, ce type de livraison fait en sorte que les constructeurs automobiles transportent des pièces à la frontière canado-américaine si souvent que toute perturbation se fait rapidement sentir. En moyenne, une pièce d’automobile traverse la frontière six ou sept fois avant de finir par faire partie d’une voiture assemblée. Étant donné le degré d’intégration des secteurs de l’automobile canadien et américain, même une courte perturbation du transport des pièces peut s’avérer problématique. Rhys Mendes, sous-ministre adjoint à la Direction de la politique économique du ministère des Finances, a déclaré que les interruptions de quelques heures seulement peuvent causer des problèmes importants, surtout si elles obligent les camionneurs à dépasser leurs heures de travail maximales admissibles.

Le sous-ministre adjoint Mendes a également déclaré que l’industrie automobile avait été touchée défavorablement par des problèmes liés à la chaîne d’approvisionnement avant 2022 en raison d’une pénurie de semiconducteurs pouvant être utilisés dans les voitures. Par conséquent, l’industrie produisait déjà moins de véhicules qu’elle ne le faisait habituellement, ce qui a eu une incidence sur le marché.

La vice-première ministre et ministre des Finances, Chrystia Freeland, a fait remarquer que l’anxiété du gouvernement à l’égard de l’état de l’économie canadienne a été davantage exacerbée par le fait que les événements entourant le Convoi de la liberté se sont produits au moment où le ministère des Finances préparait le budget de 2022. Elle a fait remarquer que la préparation du budget est toujours un processus intense qui comprend de multiples consultations entre les représentants du ministère des Finances, le cabinet du premier ministre, les collègues du Cabinet et d’autres personnes. Le budget de 2022 était tout particulièrement important, car il visait à aider le Canada à se relever de la pandémie tout en s’attaquant aux problèmes touchant l’inflation élevée et la chaîne d’approvisionnement. Selon elle, le budget de 2022 devait [TRADUCTION] « favoriser un atterrissage en douceur pour l’économie canadienne après le traumatisme causé par la COVID-19, les confinements connexes,

la récession attribuable à la pandémie et le traumatisme sur le plan économique⁴ ». Le sous-ministre Sabia a souligné que les budgets se fondent sur des perspectives économiques et budgétaires et que les manifestations et les blocages ont eu une incidence sur ces perspectives.

3.2 Le projet de loi «Build Back Better» et le renforcement du protectionnisme des États-Unis

Les événements entourant le Convoi de la liberté se sont également produits dans le contexte de préoccupations croissantes au sein du gouvernement fédéral à l'égard du protectionnisme américain. Les préoccupations à cet égard concernaient principalement le projet de loi «Build Back Better» pour la relance économique. Un aspect important de ce projet de loi était qu'il appuyait le secteur des véhicules électriques. Tel qu'il avait été rédigé à l'origine, le projet de loi prévoyait des crédits pour les véhicules électriques, mais seulement s'ils étaient construits entièrement aux États-Unis. Les voitures construites à l'extérieur des États-Unis, notamment au Canada, ne seraient pas admissibles. Le gouvernement canadien craignait qu'une telle disposition n'élimine tout incitatif pour les entreprises automobiles à construire une usine de véhicules électriques n'importe où en dehors des États-Unis. En effet, il semblait que l'intention évidente de cette disposition était de regrouper toute la construction des véhicules électriques aux États-Unis. Étant donné que les véhicules électriques représentent l'avenir de l'industrie automobile, les responsables fédéraux craignaient que ces crédits aient été dévastateurs pour le secteur canadien de l'automobile ainsi que pour l'économie dans son ensemble compte tenu de l'importance de ce secteur. La vice-première ministre Freeland a fait remarquer que la législation sur les véhicules électriques préoccupait tellement le Canada que le gouvernement préparait des mesures tarifaires de rétorsion importantes au cas où les négociations échoueraient.

⁴ Témoignage de la ministre Chrystia Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 4.

Tout au long de l’été et de l’automne 2021, la vice-première ministre Freeland et les responsables des finances au Canada négociaient avec les représentants du Département du Trésor des États-Unis et Brian Deese, directeur du Conseil économique national des États-Unis. L’objectif de la ministre Freeland était de persuader ses homologues d’ajouter une exemption aux dispositions sur la fabrication aux États-Unis pour inclure le Canada. L’un des éléments clés de son argument était que les États-Unis avaient autant besoin du Canada que le Canada avait besoin des États-Unis. Elle a insisté sur le fait que le Canada était un partenaire commercial fiable et que la relation entre le Canada et les États-Unis en était une sur laquelle pouvaient compter les Américains.

Les blocages qui ont eu lieu à la frontière au début de 2022 ont miné les arguments du Canada à cet égard. La ministre Freeland et le sous-ministre Sabia ont tous deux fait part dans leur témoignage de leurs préoccupations concernant la façon dont les représentants des États-Unis percevaient les blocages. Ils craignaient que le statut du Canada en tant que partenaire commercial fiable ne soit compromis, et les préoccupations exprimées par les représentants du gouvernement américain, dont le président Joe Biden, ont renforcé ce point de vue. Le sous-ministre Sabia a affirmé que les blocages et les perturbations à la frontière ont mis en péril la capacité du Canada à obtenir les concessions nécessaires pour protéger l’industrie automobile canadienne.

Il a également témoigné que l’érosion potentielle de la confiance envers le Canada en tant que partenaire commercial posait des problèmes qui allaient bien au-delà des négociations relatives au projet de loi « Build Back Better ». Ce projet de loi illustre les grands changements au chapitre des structures commerciales causés par l’augmentation du protectionnisme américain. De son point de vue, si le Canada n’était plus considéré comme un partenaire commercial fiable, il y aurait de graves conséquences à long terme, et pas seulement pour l’industrie automobile.

L'une des choses qui revenaient dans les témoignages que j'ai entendus c'était que plus les événements à Ottawa et le long de la frontière canado-américaine se poursuivaient, plus cela portait atteinte aux relations canado-américaines et aux perspectives économiques du Canada. Si les perturbations à la frontière pouvaient être réglées rapidement, les représentants estimaient qu'il serait possible d'éviter de graves répercussions économiques directes et de gérer la relation commerciale entre le Canada et les États-Unis. Toutefois, si les perturbations se poursuivaient, le préjudice causé à l'économie et à la relation commerciale serait à la fois « important » et « durable ». Comme je l'explique plus loin dans le présent chapitre, le point de vue selon lequel plus la perturbation durerait, plus les conséquences pour le Canada seraient graves a beaucoup pesé dans le processus décisionnel du gouvernement. Le gouvernement fédéral estimait qu'il fallait agir rapidement pour freiner les manifestations et que la *Loi sur les mesures d'urgence* lui fournissait un outil pour répondre à ce besoin.

Au bout du compte, la question des crédits d'impôt pour véhicules électriques a eu une issue favorable pour le Canada : le crédit d'impôt prévu dans le projet de loi « Build Back Better » s'applique maintenant à l'ensemble de l'industrie de la construction automobile nord-américaine, y compris à celle du Canada. Il comprend également maintenant une disposition qui exige que les métaux et les minéraux essentiels destinés à la fabrication des véhicules soient produits par un partenaire commercial américain comme le Canada. La ministre Freeland a qualifié cela de [TRADUCTION] « formidable élan économique » pour le Canada.

3.3 L'invasion de l'Ukraine par la Russie

Enfin, plusieurs témoins ont fait remarquer que deux crises importantes se sont produites simultanément à la fin de janvier et en février 2022 : à l'échelle nationale, le Convoi de la liberté, et à l'échelle internationale, l'invasion imminente de l'Ukraine par la Russie. Plusieurs ministres du Cabinet, dont la ministre Freeland, la ministre des Affaires étrangères Mélanie Joly et la ministre de la Défense Anand, étaient

fortement mobilisées par le dossier de l’Ukraine au moment où se déroulaient les événements entourant le convoi. La ministre Freeland, en particulier, a travaillé en étroite collaboration avec l’Ukraine à titre de vice-première ministre, et, à titre de ministre des Finances, elle a travaillé en étroite collaboration avec ses homologues du G7 relativement aux sanctions qui pouvaient être imposées à la Russie en cas de guerre.

Bien que l’invasion illégale de l’Ukraine par la Russie n’ait commencé que le 24 février 2022, le gouvernement fédéral a reçu dès décembre 2021 des renseignements qui donnaient à penser qu’elle pouvait se produire. Au début de janvier 2022, la ministre Freeland a été informée que l’invasion était une réelle possibilité. Elle estimait que cette invasion anticipée constituait le plus gros problème pour la sécurité nationale du Canada depuis la Seconde Guerre mondiale, car il s’agissait d’une attaque non seulement contre l’Ukraine, mais contre les démocraties occidentales et l’ordre international fondé sur des règles. La ministre Freeland a laissé entendre que l’un des objectifs du président russe Vladimir Poutine était de montrer que les dictatures fonctionnent, contrairement aux démocraties, et que son but était [TRADUCTION] « d’affaiblir les démocraties occidentales en général, y compris la nôtre⁵ ». Elle croyait que si la capitale du Canada avait été occupée par les manifestants du Convoi de la liberté au début de l’invasion, cela aurait joué en faveur du discours du président Poutine; cela aurait discrédité considérablement le Canada en tant qu’allié et aurait entravé sa capacité à soutenir l’Ukraine. Cette considération a davantage incité le gouvernement à régler rapidement la situation des manifestations à Ottawa et ailleurs au Canada.

⁵ Témoignage de C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 11.

4. Les activités des organismes fédéraux responsables du renseignement concernant le convoi

Au chapitre 7, j'aborde les activités de collecte de renseignements entreprises par les services de police provinciaux et municipaux avant l'arrivée du convoi à Ottawa. D'importantes activités de renseignement ont également eu lieu à l'échelle fédérale.

Les ministères et organismes fédéraux mènent différents types d'activité de collecte de renseignement et d'information, selon leur mandat respectif. Au sein de l'administration fédérale, on trouve des organismes qui collectent des renseignements, d'autres qui les évaluent et d'autres qui les utilisent. Les organismes qui collectent des renseignements, comme la GRC et le SCRS, ont le mandat, en vertu de la loi, de recueillir eux-mêmes des renseignements ou d'en recevoir de la part d'organismes partenaires en ce qui concerne notamment la sécurité nationale et la criminalité. Les organismes chargés d'évaluer les renseignements, comme le CIET et le BCP, compilent différents renseignements pour brosser un tableau général qui éclairera les décisions potentielles. Enfin, d'autres organismes utilisent les renseignements recueillis et évalués pour élaborer des plans et des stratégies de même que pour éclairer leurs décisions. Les organismes fédéraux peuvent prendre part à l'une, à deux ou à l'ensemble de ces trois activités.

Au cours des semaines qui ont précédé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les représentants fédéraux ont reçu de l'information, du renseignement et des évaluations de la part de divers ministères et forces de l'ordre. La gestion et la coordination de la circulation de cette information dans l'ensemble de l'administration fédérale étaient complexes, plus particulièrement en raison du volume produit et du nombre de ministères et d'organismes concernés.

4.1 Le Bureau du Conseil privé et la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Le BCP, plus particulièrement la CSNR, a joué un rôle clé dans la coordination de la surveillance et de l’évaluation du convoi à compter du 24 janvier 2022. Comme je l’indique plus loin dans le présent chapitre, des organismes comme l’ASFC, la GRC, le SCRS, le CIET et le CANAFE ainsi que des ministères comme Sécurité publique Canada et Transports Canada ont surveillé le convoi en vertu de leurs mandats respectifs au regard du renseignement. Il incombait au SMA Ops SN, au CSMCO et, au bout du compte, à la CSNR de compiler ces travaux. À compter du 25 janvier, les membres du SMA Ops SN ont commencé à se réunir régulièrement, tandis que les réunions du CSMCO sur le convoi ont débuté le 31 janvier.

Malgré la participation de nombreuses entités fédérales aux activités liées au renseignement, on avait l’impression qu’il existait des « lacunes » dans la collecte du renseignement. Le BCP a notamment relevé une « lacune quant au renseignement » en lien avec la collecte d’information de sources ouvertes dans les médias sociaux. Bien que les services de police aient recueilli des informations de sources ouvertes dans les médias sociaux afin d’appliquer la loi, comme dans le cadre du projet Hendon, le SCRS disposait de moyens d’enquête limités en vertu de la *Loi sur le SCRS*, et d’autres entités fédérales n’avaient ni le mandat ni les outils nécessaires pour agréger le suivi des informations de sources ouvertes. Le gouvernement fédéral ne dispose pas de cadre législatif clair, des outils technologiques nécessaires ni de politiques convenables pour recueillir cette information ni pour veiller à ce qu’un tel processus s’effectue d’une manière qui respecte le droit à la vie privée.

Cette lacune a également été relevée par des témoins, dont d’autres représentants du BCP et de Sécurité publique Canada, ainsi que le premier ministre. La greffière du Conseil privé a noté que le personnel politique en savait plus sur ce qui se passait sur les médias sociaux que n’en savait la fonction publique. Le premier ministre a fait une observation similaire. La CSNR a témoigné que l’incapacité d’évaluer les médias

sociaux rendait difficile la distinction entre les menaces crédibles et non crédibles en ligne, surtout compte tenu de l'énorme quantité de haine en ligne dirigée contre les responsables publics. La sous-secrétaire du Cabinet Bogden a noté que ce manque de renseignement entravait la capacité du gouvernement à comprendre, anticiper et réagir à la situation, et à concilier des informations contradictoires telles que les rapports qui divergeaient quant à la taille du convoi. Elle a également noté que pendant le convoi, de nombreux manifestants utilisaient des plateformes publiques mais chiffrées. La CSNR Thomas a témoigné que pour éliminer cette lacune, il faudrait des outils de traitement des données tels que des algorithmes pouvant extraire des mots-clés des plateformes de médias sociaux à un rythme beaucoup plus rapide que ne le peut un analyste des données humain. Elle a en outre témoigné que l'incapacité d'identifier les utilisateurs en ligne était problématique, car il faut de plus en plus différencier le bavardage et la rhétorique des messages contenant des menaces crédibles d'acte de violence.

La CSNR Thomas a également décrit une lacune dans l'échange d'information entre les forces de l'ordre et le gouvernement. À cet effet, le secrétaire adjoint du Cabinet, Sécurité et renseignement, Michael MacDonald, a rappelé que les comptes rendus de la GRC étaient reçus très tardivement en raison de l'obligation de la GRC de consulter chaque organisme de renseignement lui ayant fourni de l'information avant de partager cette information (il s'agit de la « règle des tiers »). Le bureau de la CSNR n'a pas reçu de rapports de situation, de rapports sur des projets ni d'autres formes d'information, comme des rapports du Projet Hendon, que la GRC avait obtenus d'autres organismes d'application de la loi. La CSNR n'était pas au courant de l'existence du Projet Hendon avant les événements entourant le convoi.

La CSNR Thomas a ajouté qu'il était parfois difficile de savoir comment interagir avec les forces de l'ordre. Elle a reconnu que le gouvernement ne doit pas s'ingérer dans les opérations, mais a estimé qu'il existait néanmoins des renseignements utiles qui auraient pu être fournis aux décideurs sans que l'on empiète sur l'indépendance des corps policiers. Toutefois, les hauts fonctionnaires ne savaient pas comment obtenir

ces renseignements et craignaient d’« aller trop loin » en demandant de l’information et en discutant de solutions. La CSNR Thomas a fait remarquer que si le BCP avait reçu une indication quant à l’information que recevait la GRC, qui était essentiellement de sources ouvertes, cela aurait atténué les pressions exercées sur la GRC pour l’amener à répondre continuellement à des questions, puisque le BCP aurait été en mesure de répondre aux questions du Cabinet.

La CSNR Thomas n’était pas la seule à exprimer ces points de vue au sujet de la surveillance des médias sociaux et des difficultés dans le cadre des interactions avec la police. La surveillance des médias sociaux, l’échange d’information entre les forces de l’ordre et le gouvernement ainsi que l’indépendance de la police sur le plan opérationnel soulèvent des questions importantes, et j’y reviens au chapitre 18 pour proposer des moyens d’y donner suite.

4.2 L’Agence des services frontaliers du Canada

L’ASFC a fait appel à diverses équipes chargées du renseignement pour évaluer les menaces aux points d’entrée (PDE) et à proximité de ceux-ci. Ses évaluations se fondent sur le renseignement qu’elle recueille (principalement de sources ouvertes) ainsi que sur le renseignement qu’elle reçoit de la part d’organismes partenaires.

Le Centre national des opérations frontalières de l’ASFC surveille à l’échelle mondiale, 24 heures par jour et 7 jours par semaine, les événements et les questions pouvant avoir une incidence à la frontière. Il produit des rapports normalisés qui informent les responsables des activités de l’ASFC partout au Canada. Pendant les manifestations, ces rapports étaient largement diffusés de multiples fois par jour, et une grande partie du renseignement qu’ils contenaient a été transmise au SMA Ops SN, au CSMCO, au CSU, au GII et au Cabinet. L’ASFC semble avoir envoyé sa première alerte de renseignement le 25 janvier 2022, et elle portait sur la planification de la manifestation à Coutts, en Alberta.

Les rapports de l'ASFC étaient partagés toutes les heures et contenaient des comptes rendus de la part des PDE touchés par les manifestations ou susceptibles de l'être. Le Centre national des opérations frontalières a produit d'autres rapports spéciaux en réponse au blocage des PDE, dont je parle au chapitre 11.

4.3 La Gendarmerie royale du Canada

La GRC jouit d'un pouvoir étendu pour recueillir de l'information dans le cadre de ses fonctions visant à appliquer la loi. Plusieurs unités de la GRC ont participé à la collecte et à l'évaluation d'information pendant la présence du convoi, et le personnel de la GRC responsable du renseignement a reçu les rapports Hendon, dont je parle au chapitre 7. Ces rapports constituaient une source d'information utile pour les unités du renseignement de la GRC, bien que les rapports eux-mêmes ne semblent pas toujours avoir été communiqués à la haute direction.

Je parle de l'Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (ERCCI) de la GRC au chapitre 5. Il s'agit d'une unité du Programme du renseignement de la Police fédérale qui a pour mandat de recueillir du renseignement et de l'information sur des acteurs et des réseaux motivés par des idéologies qui peuvent constituer une menace criminelle pour l'ordre public et la sécurité publique. L'ERCCI recueille du renseignement auprès d'autres forces de l'ordre et au moyen d'analyses des renseignements de sources ouvertes contenus dans les médias traditionnels, les médias sociaux et d'autres plateformes en ligne. Entre le 25 janvier et le 23 février, l'ERCCI a produit neuf avis spéciaux de menace relativement au Convoi de la liberté. Ces avis détaillés portaient notamment sur les itinéraires et la logistique du convoi, le sociofinancement, les objectifs et les motivations des manifestants, la présence d'éléments motivés par une idéologie à Ottawa, les menaces de violence et la participation d'anciens membres de forces de l'ordre et d'anciens militaires au Convoi de la liberté. Ces rapports ont été largement diffusés au sein de la GRC et de divers ministères et organismes fédéraux.

Le Groupe du renseignement pour la protection (GRP) de la GRC produit des rapports sur les renseignements opérationnels, tactiques et stratégiques à l’appui des enquêtes et des opérations menées dans le cadre des services de police de protection que la GRC a pour mandat d’offrir. Ce mandat comprend le fait d’assurer la sécurité lors d’événements majeurs désignés, aux missions étrangères et aux personnes protégées telles que le premier ministre, la gouverneure générale, les ministres, les juges de la Cour suprême et les personnes bénéficiant d’une protection internationale. Il comprend aussi la protection de diverses propriétés fédérales dans la région de la capitale nationale (RCN) et le contrôle de la circulation sur un petit nombre de routes fédérales dans la RCN. Lorsqu’il est opérationnel, le GRP offre également du soutien en matière de renseignement au Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), que j’aborde au chapitre 8. À partir de la fin janvier, le GRP a dirigé le Groupe de renseignement intégré (GRI)⁶, un organe créé pour faciliter l’échange d’information entre les intervenants du CCRCN, dont le SCRS, l’ASFC, le Service de protection parlementaire (SPP), le SPO et la PPO.

Pendant que le GRI était opérationnel, le GRP a régulièrement produit des comptes rendus sur le renseignement contenant de l’information provenant de la GRC, des partenaires du GRI et du CCRCN ainsi que de sources accessibles au public, comme les médias sociaux. Ils comprenaient de l’information sur les déplacements des personnes d’intérêt et des rapports exhaustifs sur le renseignement de sources ouvertes. Les bulletins étaient transmis aux unités de la GRC et à d’autres forces de l’ordre selon le principe du besoin de savoir. Le GRI a également préparé des rapports de situation à l’intention de la commissaire de la GRC.

Le Groupe mixte du renseignement (GMR) a été mis sur pied le 12 février pour coordonner la collecte et la diffusion du renseignement au sein de la GRC. Entre le 14 et le 27 février, il a produit des rapports de situation sur les manifestations à l’échelle nationale. Les divisions de la GRC étaient tenues de fournir des renseignements précis

⁶ Certains utilisent l’appellation Groupe mixte du renseignement (GMR). Je mentionne le GRI/GMR au chapitre 7.

pour les besoins de ces rapports, dont des données sur le nombre d'arrestations et d'enquêtes en cours, les activités d'application de la loi prévues, le contexte des menaces et les nouvelles tendances. Après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les divisions ont également été invitées à signaler toutes leurs mesures qui reposaient en tout ou en partie sur les pouvoirs conférés par la Loi.

4.4 Le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre intégré d'évaluation du terrorisme

En 2018, le SCRS a adopté un nouveau cadre pour lutter contre l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI). L'objectif du SCRS consistait à identifier les acteurs qui font la promotion d'actes de violence graves pour atteindre leurs objectifs idéologiques et qui pourraient constituer une menace pour la sécurité du Canada. Le SCRS utilise trois critères pour déterminer si une personne, un groupe ou une organisation constitue une menace sur le plan de l'EVCI : a) la motivation idéologique; b) le désir d'apporter des changements dans la société; c) l'intention de commettre ou de promouvoir des actes de violence graves. Selon le SCRS, la pandémie de COVID-19 a entraîné la hausse de la rhétorique violente en ligne et a exacerbé les discours contre l'autorité. Le SCRS ne surveille pas la rhétorique en ligne à moins qu'il ne détecte que quelqu'un menace de commettre de graves actes de violence pour atteindre un objectif idéologique, religieux ou politique.

Le SCRS était au courant de plusieurs manifestations en 2021 et en 2022 qui portaient sur des mesures de santé publique. En janvier 2022, il a appris que certaines cibles qu'il avait déjà prévoyait assister ou soutenir les manifestations liées au convoi. À ce stade, il a commencé à évaluer le convoi dans le contexte global des mouvements contre les mesures de santé publique. Il a alors enquêté sur les personnes qu'il ciblait déjà, mais il a également surveillé les manifestations dans la mesure où il le pouvait afin de déterminer si d'autres personnes se mobilisaient en vue de commettre des actes de violence graves. Le SCRS était d'avis que le convoi offrait aux personnes ayant des griefs disparates l'occasion de s'unir contre ce qu'elles percevaient comme

leur ennemi commun. Il considérait également que la présence à ces manifestations de cibles qu’il avait déjà dans sa mire offrait l’occasion aux acteurs de l’EVCI de recruter et de radicaliser de nouveaux membres.

Le SCRS a reçu de l’information de la part de la police et d’autres organismes sur le convoi et il s’en est servi pour produire ses évaluations. Il s’agissait notamment de divers rapports de la PPO, notamment des rapports Hendon. Le SCRS et le CIET ont aussi communiqué régulièrement avec les membres d’INTERSECT, un programme multijuridictionnel de préparation aux situations d’urgence dans la RCN. La plupart des renseignements que le SCRS a reçus du SPO, de la PPO et de la GRC concernaient des activités criminelles potentielles et n’ont pas eu d’incidence sur la détermination du niveau de la menace que représentait le convoi.

Le SCRS a estimé que le Convoi de la liberté et les manifestations connexes ne constituaient pas une menace pour la sécurité du Canada. La décision à cet égard a été rendue à la suite de nombreuses évaluations effectuées tout au long de la période visée, qui ont été approuvées aux échelons supérieurs avant leur diffusion. Le directeur Vigneault du SCRS a déclaré que le processus d’évaluation comprenait un examen continu et dynamique des nouveaux renseignements au fur et à mesure qu’ils étaient reçus. Les évaluations du SCRS ont été transmises en temps réel aux responsables concernés.

Le SCRS et le CIET ont également déterminé que le niveau de la menace terroriste était « moyen » avant, pendant et après les événements entourant le convoi, bien que le directeur exécutif du CIET ait indiqué que le niveau « moyen » avait légèrement fluctué pendant les événements en question. Le niveau de la menace se fondait en partie sur les mesures d’atténuation que les forces de l’ordre avaient prises en réaction au convoi pour accroître la sécurité.

Les hauts responsables du SCRS et du CIET ont communiqué leurs évaluations de vive voix et par écrit aux représentants fédéraux du SMA Ops SN et du CSMCO. Leurs

points de vue ont également été communiqués au CSU et au GII. Le SCRS et le CIET ont également communiqué leurs renseignements et leurs évaluations aux forces de l'ordre conformément au protocole d'échange d'information que le SCRS a conclu avec la GRC, que l'on appelle le cadre Une vision. Le SCRS et le CIET ont fourni la version non classifiée de toutes les évaluations de la menace à INTERSECT. Le SCRS a également indiqué au GRI que selon ses évaluations continues, il n'existait aucune menace pour la sécurité du Canada, sans toutefois divulguer ses sources de renseignement.

Le SCRS a aussi recueilli du renseignement sur l'appui de l'EVCI en provenance de l'étranger dans le cadre du convoi. Il a évalué du renseignement provenant d'organismes étrangers et nationaux afin de déterminer si des partisans de cette forme d'extrémisme à l'étranger tentaient d'entrer au Canada. Le SCRS a continuellement jugé que rien ne laissait présager l'ingérence d'États étrangers, notamment grâce à du financement et à de la désinformation, pendant toute la durée des manifestations.

4.5 Sécurité publique Canada

Sécurité publique Canada utilise les renseignements qu'elle reçoit de la part de l'ASFC, de la GRC, du SCRS et d'autres intervenants afin de demeurer au fait de la situation et de l'information et d'éclairer les décisions stratégiques et opérationnelles. Sécurité publique Canada diffuse des rapports sur des événements d'importance précis par l'intermédiaire du Centre des opérations du gouvernement (le Centre des opérations). Ce dernier diffuse de l'information au moyen de deux documents de type journal : les rapports quotidiens sur les opérations, qui reposent sur des renseignements non classifiés qui proviennent principalement de sources ouvertes, et les rapports sur les points clés au sujet des infrastructures essentielles, qui sont diffusés lorsqu'un événement susceptible d'avoir une incidence sur les infrastructures essentielles se produit.

Le Centre des opérations a commencé à surveiller le convoi le 19 janvier 2022 et à inclure des renseignements à son sujet dans ses rapports sur les points clés vers le 20 janvier. Les rapports du Centre des opérations ont rapidement évolué au point où trois rapports par jour étaient diffusés sur le convoi : un rapport sur les opérations le matin, un rapport sur les points clés à midi et un autre rapport sur les points clés le soir. Ces rapports ont été distribués à un large éventail de représentants gouvernementaux, dont des ministres et de hauts fonctionnaires.

Il convient de noter que le 25 janvier 2022, de hauts fonctionnaires du bureau de la CSNR ont communiqué avec le Centre des opérations pour exprimer leurs préoccupations concernant le fait que ses rapports comportaient une « lacune », parce qu’ils ne comprenaient pas les évaluations de la menace effectuées par la GRC. Bien que le contenu des rapports du Centre des opérations ne relève habituellement pas du renseignement, par exemple des évaluations de la menace, la CSNR était d’avis que, dans les circonstances, le Centre des opérations devrait inclure les évaluations de la menace effectuées par la GRC dans ses rapports quotidiens sur le convoi. Par conséquent, tous ses rapports à partir de ce moment-là comprenaient les évaluations non classifiées dérivées d’informations accessibles par le biais de sources ouvertes.

Les représentants de Sécurité publique Canada ont fait l’écho des préoccupations exprimées par la CSNR et d’autres personnes concernant la circulation de l’information depuis les forces de l’ordre jusqu’au gouvernement. Lors de son entrevue avec les avocats de la Commission, le sous-ministre Stewart a souligné que le convoi avait mis en lumière ce problème. Plus précisément, il a déclaré que la circulation de l’information, en ce qui concerne les menaces, n’était pas particulièrement uniforme en l’absence de menaces directes et discernables pour la sécurité nationale. À titre d’exemple, lorsque des menaces découlent de discours en ligne qui relèvent de l’EVCI, Sécurité publique Canada et ses organismes s’estiment considérablement mal outillés et mal préparés pour recueillir et échanger du renseignement sur ces menaces et y réagir.

4.6 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Le CANAFE a également apporté sa collaboration lors des premiers jours du convoi, bien que d'une manière différente de celle des organismes dont je viens de parler. Lorsque des rapports ont fait état d'un convoi se dirigeant vers Ottawa, l'Unité du renseignement stratégique, de la recherche et de l'analyse du CANAFE a commencé à examiner l'information de sources ouvertes, notamment les rapports sur les opérations financières et l'utilisation du sociofinancement, en vue d'examiner les risques de financement d'activités terroristes. Le convoi présentait de l'intérêt pour le CANAFE, en partie en raison du financement potentiel de l'EVCI. Le CANAFE était cependant conscient que le simple fait de faire un don en appui à une manifestation ne consiste pas à financer l'EVCI et que le financement de l'EVCI ne revient pas toujours à financer des activités terroristes. Cela dit, le CANAFE sait que des extrémistes peuvent recourir à des activités ou à des groupes non violents pour mettre de l'avant leurs propres idées extrémistes et le CANAFE tient compte de ce fait dans ses travaux.

Le 26 janvier, l'Unité du renseignement stratégique, de la recherche et de l'analyse a produit le document *Key Points: Freedom Rally*. Ce document contenait des observations sur la campagne GoFundMe du convoi ainsi que sur d'autres types de collecte de fonds. L'Unité a souligné que le CANAFE avait déjà vu des auteurs de menaces propres à l'EVCI recourir au sociofinancement pour recueillir des fonds, mais pas expressément dans le cadre de la collecte de fonds du convoi. Le rapport a attiré l'attention sur des exemples de publications en ligne encourageant les participants au convoi à recourir à la violence et à recréer les émeutes survenues au Capitole des États-Unis le 6 janvier. Toutefois, le CANAFE estimait peu probable à ce moment-là que la campagne GoFundMe appuie des actes de violence. Au bout du compte, il a évalué que le risque était faible que les fonds soient détournés pour servir à des activités terroristes, étant donné que les partenaires fédéraux et les renseignements de sources ouvertes indiquaient que peu d'extrémistes étaient présents dans le cadre des manifestations.

Le CANAFE a également surveillé l’évolution des campagnes GoFundMe et GiveSendGo ainsi que des collectes de fonds pour la cryptomonnaie qui ont été signalées dans des documents de sources ouvertes. Il a notamment surveillé les transactions de cryptomonnaie dans le cadre de ses recherches générales sur les méthodes et les services utilisés par le convoi pour financer le mouvement.

Le 2 février, un analyste de l’Unité du renseignement stratégique, de la recherche et de l’analyse a produit un document sur les risques quant au financement d’activités terroristes en lien avec le Convoi de la liberté intitulé *Terrorist Funding Risks of the Freedom Convoy*. Le but déclaré de ce document était de présenter le contexte entourant les risques quant au financement d’activités terroristes en lien avec le financement du Convoi de la liberté. Dans ce rapport, on fait état d’un certain risque de financement du terrorisme dans le contexte des manifestations d’Ottawa et l’on conclut qu’il est essentiel de poursuivre les recherches et les analyses relatives au convoi et à son sociofinancement pour élaborer des renseignements financiers stratégiques du point de vue du financement du terrorisme. Je constate qu’il est explicitement indiqué que le document est une ébauche et qu’il n’a pas été transmis à d’autres ministères ou organismes.

5. Les activités de mobilisation initiales au sein du gouvernement fédéral

Les représentants élus et les fonctionnaires fédéraux ont participé à des réunions, à des séances d’information et à l’échange de renseignements tout au long des événements de janvier et février 2022. Certaines de ces activités de mobilisation ont eu lieu par l’intermédiaire des structures en place, tandis que d’autres étaient de nature ponctuelle. Du 26 janvier au 8 février, les activités de mobilisation entre les fonctionnaires et les représentants élus visaient principalement à assurer la connaissance de la situation et à faciliter l’échange d’information. Ce n’est que plus tard que les représentants du gouvernement fédéral ont commencé à discuter

des mesures que pouvait prendre le gouvernement fédéral pour mettre fin aux manifestations.

Le 21 janvier 2022, le BCP a présenté par écrit au CPM le résumé des diverses manifestations et divers convois qui se déroulaient actuellement ou qui étaient en cours d'organisation. À ce moment-là, le BCP se préoccupait essentiellement des questions relevant de la responsabilité du gouvernement fédéral : la sécurité des ministres du Cabinet, l'accès à la Colline du Parlement ainsi que la sécurité des fonctionnaires fédéraux. Le CPM surveillait déjà l'information sur le convoi dans les médias sociaux. Le 24 janvier, de hauts responsables du CPM ont informé le premier ministre au sujet du convoi et lui ont présenté des comptes rendus quotidiens par la suite. Le 28 janvier, le CPM a préparé la première note de service à l'intention du premier ministre au sujet du convoi avant la première fin de semaine de manifestations à Ottawa.

La première réunion officielle enregistrée des fonctionnaires qui ont discuté du convoi a été la réunion ordinaire du 25 janvier du SMA Ops SN. À cette réunion, les membres ont décidé de se rencontrer quotidiennement pour examiner les activités susceptibles de présenter une menace et les questions se rattachant au convoi. Des réunions spéciales du SMA Ops SN ont eu lieu chaque jour du 26 janvier au 12 février ainsi que les 16 et 17 février.

Pour sa part, le CSMCO a tenu sa première réunion spéciale le 31 janvier, et ses membres ont été convoqués à deux autres réunions spéciales les 1^{er} et 2 février. Le Comité s'est réuni chaque jour par la suite. Les premières réunions ont principalement porté sur la connaissance de la situation. Par la suite, les réunions ont servi de tribune de discussion aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes au sujet des outils dont disposait le gouvernement fédéral pour réagir aux manifestations. Les réunions ont fini par porter sur l'identification de nouveaux outils qui pourraient être nécessaires et sur la façon de les obtenir.

Le 26 janvier, la commissaire Lucki de la GRC a renseigné les ministres Mendicino et LeBlanc au sujet du convoi. Elle leur a dit que l'information indiquait que les organisateurs prévoyaient un événement pacifique, mais que les publications dans les médias sociaux laissaient entendre que les participants pourraient tenter de perturber les édifices du gouvernement et causer d'autres perturbations dans l'ensemble de la ville. On ne savait pas combien de temps les manifestants prévoyaient rester à Ottawa, mais les renseignements de la GRC indiquaient que certains d'entre eux pourraient rester au centre-ville jusqu'au 31 janvier.

Les séances d'information se sont poursuivies chaque jour, et parfois jusqu'à trois ou quatre séances avaient lieu par jour. Le BCP coordonnait ces séances. Les participants variaient, mais comprenaient généralement les ministres Blair, LeBlanc et Mendicino ainsi que des représentants du BCP, du CPM, de la GRC, du SCRS, de Transports Canada, de l'ASFC et du ministère de la Justice. La commissaire Lucki est demeurée la principale personne responsable de fournir l'information sur les questions relatives à l'application de la loi, étant donné les relations directes de la GRC avec le SPO et la PPO ainsi que son rôle en tant que service de police compétent aux endroits où des manifestations avaient lieu, comme à Coutts, en Alberta, à Emerson, au Manitoba, et à Surrey, en Colombie-Britannique. Plus tard, en plus du point que la GRC faisait, les participants ont discuté des options qui pouvaient être utilisées pour réagir aux manifestations. Ils ont également envisagé des moyens d'amener les représentants du gouvernement de l'Ontario à offrir plus d'aide.

Le dimanche 30 janvier 2022, des représentants du Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID ont visionné la conférence de presse tenue par les organisateurs du convoi, que je décris au chapitre 9. À la suite de cette conférence de presse, le BCP s'est rendu compte que les manifestants ne quittaient pas Ottawa. Le même jour, la greffière du Conseil privé a présenté au premier ministre son premier compte rendu officiel sur le convoi.

Trois réunions du CSU ont eu lieu les premiers jours du convoi, soit les 3, 6 et 8 février. Le point a été fait sur la situation à Ottawa et aux PDE touchés. Le 8 février, le directeur Vigneault du SCRS a déclaré que même s'il n'y avait toujours aucune preuve de violence, les activités en ligne comme les discours contre l'application de la loi et les invitations à participer au blocage des postes frontaliers augmentaient. Après cette réunion du CSU, le premier ministre a décidé, à la recommandation de la greffière, de transférer la gestion du dossier au GII.

6. Les interactions fédérales, provinciales, territoriales et municipales initiales

Les interactions entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les administrations municipales tout au long du convoi variaient en fonction de leur objectif et de leur formalité. Les représentants du gouvernement fédéral ont continuellement assuré la liaison avec leurs homologues provinciaux, territoriaux et municipaux dans le cadre des diverses tribunes. La liaison se faisait parfois sous forme de groupes d'experts composés de fonctionnaires et de communications entre les élus.

Bien que les représentants des différents ordres de gouvernement communiquaient souvent entre eux, la relation entre les gouvernements n'était pas toujours axée sur la collaboration. À titre d'exemple, comme je le mentionne au chapitre 11 au sujet de la manifestation à la frontière à Coutts, la relation entre le gouvernement du Canada et celui de l'Alberta est devenue tendue en raison de la question du remorquage et de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Une autre question qui est ressortie des témoignages concerne la perception du manque de participation du gouvernement de l'Ontario. Les représentants du gouvernement fédéral et de la Ville d'Ottawa étaient d'avis que le gouvernement de l'Ontario était réticent à intervenir et à offrir son aide relativement aux manifestations à Ottawa parce qu'il considérait que les manifestations ciblaient le gouvernement fédéral et Ottawa et relevait donc de la responsabilité du gouvernement fédéral.

Les préoccupations de la Ville d’Ottawa ne se limitaient pas à l’intervention de l’Ontario. Les représentants municipaux et le SPO estimaient que le gouvernement fédéral n’avait pas non plus pris l’engagement de fournir des effectifs policiers suffisants pour mettre fin aux manifestations. Ces questions étaient clairement interreliées. La réticence de l’Ontario à intervenir a contribué à la confusion concernant le nombre d’effectifs policiers fournis au SPO. Cela a également eu une incidence sur la volonté du gouvernement fédéral de fournir les effectifs policiers nécessaires au SPO, parce qu’il estimait qu’il fallait d’abord faire appel à la PPO pour répondre à de telles demandes avant que la GRC ne soit appelée en renfort. Bien que le gouvernement fédéral ait exprimé son appui au SPO et à la Ville dès le début, la preuve donne à penser qu’au-delà des ressources fournies au départ, il attendait que l’Ontario apporte sa contribution avant de s’engager pleinement.

6.1 Le gouvernement de l’Ontario et les réunions tripartites

À la fin de janvier et au début de février, il existait beaucoup de confusion et de désaccord quant au nombre d’agents de la PPO et de la GRC qui avaient été mis à contribution pour aider le SPO et au nombre d’agents supplémentaires disponibles. À titre d’exemple, le maire d’Ottawa, Jim Watson, avait compris que même si la GRC avait maintenu avoir fourni environ 250 agents au début de février, la plupart d’entre eux étaient affectés à des tâches fédérales, et environ 100 agents seulement étaient sous le commandement du SPO. La position de la GRC était que 250 agents avaient été assermentés et que ce groupe de 250 agents respectait à la fois son engagement de fournir au SPO 50 agents par jour et de répondre aux besoins accrus dans le cadre de son mandat touchant les services de protection. Il y a également eu un désaccord quant au nombre d’agents de la PPO qui avaient été déployés. Dans un communiqué de presse de la solliciteure générale de l’Ontario, on indiquait que plus de 1 500 agents de la PPO étaient sur le terrain à Ottawa depuis le début des manifestations. Toutefois, en réalité, la contribution cumulative de la PPO était de 1 500 quarts de travail depuis le début des manifestations.

C'est dans ce contexte que le ministre Blair a proposé que les représentants du gouvernement fédéral, des provinces et de la Ville d'Ottawa se réunissent régulièrement pour discuter des problèmes et les régler à l'échelon des dirigeants. Ces réunions avaient pour but de coordonner les interventions relatives au convoi. Elles ont eu lieu tant au niveau du personnel qu'au niveau des ministres. Les réunions des ministres, qui ont eu lieu les 7, 8 et 10 février, ont éventuellement été appelées « réunions tripartites ». Les ministres Blair et Mendicino ainsi que le sous-ministre de la Sécurité publique, Rob Stewart, le maire Watson, le directeur municipal d'Ottawa, Steve Kanellakos, et le chef du SPO, Peter Sloly, ont tous participé à au moins une de ces réunions. J'aborde également ces réunions au chapitre 9.

Les représentants du gouvernement de l'Ontario sont demeurés absents. Bien que le premier ministre Doug Ford et la solliciteure générale Sylvia Jones aient été invités à y participer, ils ont refusé l'invitation. Cela a été une source de frustration pour les autres participants de même que pour le premier ministre Trudeau.

Lors de la première réunion tripartite, le 7 février, le maire Watson a déclaré que la province de l'Ontario était réticente à participer aux réunions. Les ministres Blair et Mendicino ont indiqué qu'ils continueraient d'encourager l'Ontario à y assister.

Lors d'un appel téléphonique le 8 février entre le maire Watson et le premier ministre Trudeau, le maire a fait référence à la réunion tripartite prévue plus tard dans la journée et a fait remarquer que [TRADUCTION] « [le premier ministre] Ford s'abstient de participer, mais je veux l'inciter à prendre part ». Le premier ministre Trudeau a déclaré que [TRADUCTION] « Doug Ford se soustrait à ses responsabilités à cet égard pour des motifs politiques⁷ ». Dans son témoignage, le premier ministre a dit qu'il croyait que la PPO collaborait en coulisses avec le SPO, mais que sur le plan politique, on avait

⁷ Transcription de la conversation téléphonique du premier ministre Justin Trudeau avec le maire d'Ottawa Jim Watson, 8 février 2022, SSM.CAN.NSC.00002837.

probablement pris la décision de [TRADUCTION] « rester un peu en retrait et nous faire porter le chapeau⁸ ».

Lors de la réunion tripartite du 8 février, le maire Watson a de nouveau demandé pourquoi le gouvernement de l’Ontario était absent. Le ministre Blair a déclaré que, selon lui, l’Ontario craignait d’être visible. Les représentants du gouvernement de l’Ontario ne participeraient pas non plus à la réunion tripartite du 10 février.

Selon le maire Watson, le premier ministre Ford maintenait de manière catégorique qu’il serait inutile de faire participer les politiciens des trois administrations à une réunion; de l’avis du premier ministre Ford, ces réunions étaient une perte de temps. De même, selon un échange de messages textes entre des représentants fédéraux, la solliciteure générale Jones aurait déclaré, lors d’un appel téléphonique avec le maire Watson, qu’elle n’avait aucun intérêt à prendre part à une table ronde politique.

Dans son témoignage devant la Commission, le sous-solliciteur général de l’Ontario, Mario Di Tommaso, a déclaré qu’il avait transmis à la solliciteure générale Jones la demande que le gouvernement de l’Ontario soit présent à ces réunions. Il savait que ni la solliciteure générale Jones ni le premier ministre Ford n’avaient assisté aux réunions, mais il a dit qu’il ignorait pourquoi.

6.2 La collaboration de Transports Canada avec le gouvernement de l’Ontario

Transports Canada a joué un rôle important dans l’élaboration de la réponse du gouvernement fédéral aux manifestations en raison de l’incidence de celles-ci sur les réseaux de transport internationaux et interprovinciaux du Canada. Cependant, les fonctionnaires de Transports Canada ont très vite compris que le Ministère avait à sa disposition très peu de pouvoirs pour faire face aux perturbations aux points d’entrée et à Ottawa, et ce, parce que les manifestations ne se déroulaient pas sur ou dans une

⁸ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 29 et 30.

infrastructure fédérale, comme un pont ou un tunnel international. Les représentants de Transports Canada se sont plutôt concentrés sur l'élaboration de deux options stratégiques : ce qu'on a appelé une stratégie sur l'application stratégique de la loi et une stratégie sur le remorquage et le déplacement des camions et des véhicules, dont je parle plus en détail ultérieurement dans le présent chapitre. Ces stratégies nécessitaient la coopération des provinces, des territoires et des municipalités afin de connaître du succès. Les fonctionnaires de Transports Canada ont donc consulté les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux au début de février. J'ai reçu de la preuve des représentants du gouvernement fédéral indiquant que le gouvernement de l'Ontario s'était montré réticent à faire appel aux pouvoirs dont disposait la province pour mettre fin aux manifestations à Ottawa et à Windsor.

Le 6 février, le sous-ministre de la Sécurité publique a tenu une réunion avec le sous-ministre des Transports, la Ville d'Ottawa, le chef Sloyly du SPO et divers représentants de la province de l'Ontario et du gouvernement fédéral. Le sous-ministre fédéral des Transports a présenté diverses options aux participants, et celles-ci ont évolué pour devenir les deux stratégies susmentionnées de Transports Canada. La discussion a porté, entre autres, sur le recours à des conséquences touchant les assurances et la délivrance de permis pour ceux qui ont participé illégalement aux manifestations. La sous-ministre des Transports de l'Ontario, Laurie LeBlanc, a indiqué que, selon elle, la législation ontarienne sur les permis ne serait pas utile dans ce contexte, puisqu'elle était fondée sur un système de points d'inaptitude qui ne pourrait pas produire d'effets immédiats. Les fonctionnaires de l'Ontario ont également fait remarquer que l'utilisation de la législation liée à la délivrance de permis ne serait pas particulièrement utile puisque la plupart des participants aux manifestations provenaient de l'extérieur de la province. Selon Ian Freeman, sous-ministre adjoint des Transports de l'Ontario, la province n'avait aucun moyen d'imposer des sanctions aux transporteurs qui ne provenaient pas de la province.

Le 7 février, de hauts fonctionnaires de Transports Canada ont participé à la réunion du Comité sur la prévention du crime et la police, un comité fédéral-provincial-territorial.

Lors de la réunion, le sous-ministre Michael Keenan a présenté la version préliminaire de la stratégie sur l’application stratégique de la loi. À ce moment, elle s’intitulait « stratégie pour l’application maximale de la loi ». Les représentants de l’Alberta et de l’Ontario ont formulé des commentaires mitigés à son sujet. Les représentants de l’Ontario ont proposé de publier une « déclaration d’appui aux forces policières » et ont suggéré que l’accent soit mis sur [TRADUCTION] « l’application collective de la loi plutôt que sur l’application maximale de la loi⁹ ». Le sous-ministre Keenan a estimé que la réponse de l’Ontario était « légèrement plus froide » que celle des autres provinces.

Le 8 février, le sous-ministre Keenan a reçu une lettre de la sous-ministre Laurie LeBlanc, qui visait à clarifier la position de l’Ontario concernant le recours aux lois provinciales sur les transports et la délivrance de permis à titre d’outil pour réagir aux manifestations. Elle a réitéré que bien que la police puisse utiliser les diverses dispositions du *Code de la route* comme elle l’entendait, le régime des permis de conduire et celui de l’immatriculation des exploitants commerciaux ne seraient pas des outils efficaces. En effet, tous deux s’appuient sur un régime de sanctions progressives qui exige d’aviser les conducteurs et de leur donner la possibilité de répondre avant que des mesures ne soient prises, et dans le cas d’une décision visant à annuler ou à suspendre le certificat d’immatriculation d’un exploitant de véhicule commercial, celui-ci a le droit d’interjeter appel devant un tribunal. Selon l’Ontario, ces règles de procédure rendraient inefficace le recours à ces régimes pour dissuader rapidement les manifestants.

Le sous-ministre Keenan a qualifié le ton de la lettre de collaboratif et de collégial, mais a indiqué que son contenu était défavorable et décevant. Il a jugé que la lettre était polie, mais qu’elle répondait fermement « non » à la stratégie proposée par Transports Canada. Le ministre fédéral des Transports, M. Alghabra, a qualifié la lettre de moment charnière pour lui, car elle représentait le refus catégorique de l’Ontario de prendre des mesures pour que les manifestants respectent les règlements.

⁹ Notes sur les discussions fédérales-provinciales-territoriales, 7 février 2022, SSM. CAN.00000363.

Du 7 au 8 février, le ministre Alghabra s'est efforcé d'organiser une réunion avec la ministre des Transports de l'Ontario, Caroline Mulroney. Le chef de cabinet du ministre fédéral des Affaires intergouvernementales Dominic LeBlanc a également tenté d'organiser un appel. Toutefois, les efforts du ministre Alghabra sont restés vains jusqu'au 9 février. Le sous-ministre Keenan a déclaré qu'il était inhabituel qu'il faille autant de temps à un ministre pour organiser une rencontre avec un autre ministre.

Lorsque les ministres Mulroney et Alghabra se sont parlé le 9 février, le personnel du ministre Alghabra a compris que l'Ontario affirmait que les manifestations visaient des corridors commerciaux fédéraux et que le gouvernement fédéral devait prendre les devants pour résoudre la situation. La ministre Mulroney a indiqué que la stratégie de Transports Canada n'était pas réalisable. Le personnel du ministre Alghabra a indiqué que le ton de la conversation était « difficile » et que la province de l'Ontario tentait de transférer la responsabilité au gouvernement fédéral.

6.3 L'émission des assignations à témoigner

Afin d'obtenir des renseignements sur l'approche de l'Ontario à l'égard de la gestion du convoi et des manifestations, j'ai fait parvenir des assignations à témoigner au premier ministre Ford et à la sollicitrice générale Jones, et ce, à la suite de nombreuses tentatives infructueuses de la part des avocats de la Commission de les faire participer à des entrevues de manière volontaire. En réponse, le premier ministre Ford et la sollicitrice générale Jones ont demandé à la Cour fédérale de faire annuler les assignations à témoigner. La Cour a refusé d'annuler les assignations à témoigner, mais a conclu qu'en vertu de la doctrine du privilège parlementaire, celles-ci n'étaient pas exécutoires étant donné que l'Assemblée législative de l'Ontario siégeait¹⁰.

¹⁰ *Doug Ford et al. c. Commissaire de la Commission sur l'état d'urgence*, 2022 CF 1513.

6.4 Les autres efforts de collaboration notables

Les efforts de collaboration multijuridictionnelle déployés tout au long des événements entourant le convoi n’ont pas tous été difficiles; j’ai entendu des témoignages selon lesquels des fonctionnaires de divers niveaux, y compris des fonctionnaires de l’Ontario, ont travaillé ensemble de façon efficace. À titre d’exemple, de multiples rencontres appelées réunions sur la « situation dans la région de la capitale nationale » ont eu lieu tout au long du convoi. Les participants réguliers comprenaient le sous-ministre de la Sécurité publique ainsi que la CSNR, des représentants du SCRS, du SPO, de la PPO et de la GRC, le directeur municipal Kanellakos et le sous-solliciteur général Di Tommaso. Je souligne que le sous-ministre fédéral de la Sécurité publique Stewart et le sous-solliciteur général Di Tommaso ont convenu qu’ils avaient une ligne de communication ouverte tout au long des événements.

De plus, le Comité sur la prévention du crime et la police a tenu des réunions à plusieurs reprises tout au long de février 2022, dont deux réunions avec des sous-ministres adjoints les 1^{er} et 11 février et une réunion avec des sous-ministres le 7 février. Les réunions regroupaient des représentants du gouvernement fédéral et de l’ensemble des provinces et territoires. Les membres du Comité ont échangé de l’information sur les manifestations en cours et ont discuté des diverses perspectives fédérales, provinciales et territoriales. Ils ont également échangé des pratiques exemplaires et discuté des stratégies et des démarches à adopter pour réagir aux manifestations et aux blocages routiers. Le Comité sur la prévention du crime et la police semble avoir été une tribune qui a bien fonctionné.

6.5 Les demandes d’aide

Au chapitre 2, je discute du cadre de gestion des urgences au Canada, y compris la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale. Cette loi établit un mécanisme permettant au gouvernement fédéral d’offrir aux provinces une gamme de mesures d’aide financière

et non financière en cas d'urgence. Le processus officiel par lequel les provinces demandent une telle aide est connu sous le nom de « demande d'aide fédérale ».

Au cours des manifestations, il y a eu quatre demandes d'aide fédérale principales de la part des gouvernements provinciaux et des administrations municipales : des demandes de la Ville d'Ottawa et de la Ville de Windsor pour obtenir des ressources policières, et des demandes des provinces de l'Ontario et de l'Alberta pour obtenir d'autres ressources fédérales. Je discute des demandes présentées par les autorités d'Ottawa et de Windsor concernant les ressources policières dans les chapitres 9 et 10 et de la demande de l'Alberta concernant les remorqueuses dans le chapitre 11.

La demande d'aide de l'Ontario n'était pas controversée. Elle émanait du SPO, qui, en vue de l'arrivée des manifestants du Convoi de la liberté à Ottawa, avait désigné le stationnement du Manège militaire de la place Cartier, un centre d'entraînement militaire au centre-ville d'Ottawa, à titre de zone de rassemblement appropriée pour les unités de maintien de l'ordre public. Le SPO a fait une demande « d'aide aux forces de l'ordre » à la solliciteure générale de l'Ontario pour utiliser l'espace du 29 au 30 janvier. Au nom du SPO, la solliciteure générale a écrit au ministre Blair et au ministre Mendicino pour leur expliquer la demande. La demande a été approuvée le même jour.

7. Les premiers échanges avec la communauté internationale

AMC a participé tôt aux efforts visant à réagir aux manifestations en raison de ses responsabilités en lien avec la sécurité des missions diplomatiques à Ottawa et à l'accès à celles-ci.

En effet, le Canada a des obligations envers les missions diplomatiques étrangères et leur personnel en vertu de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*. Ces responsabilités exigent, notamment, d'assurer la sûreté et la sécurité des

missions diplomatiques et de leur personnel et de veiller à ce que ce dernier ait accès à ses installations sans entrave. Le centre-ville d'Ottawa compte environ 50 propriétés diplomatiques. À mesure que les activités entourant les manifestations s'intensifiaient, le Bureau du protocole d'AMC a commencé à recevoir des plaintes officielles de la part des missions diplomatiques situées au centre-ville. D'autres plaintes informelles ont également été déposées par des pays étrangers qui ont choisi de communiquer directement avec l'administration centrale d'AMC à Ottawa. Les plaintes portaient sur le bruit constant causé par les klaxons, la difficulté d'accéder aux locaux, les émanations de gaz d'échappement, les véhicules garés illégalement et les risques d'incendie et d'explosion en raison du ravitaillement en carburant qui se déroulait à proximité des immeubles diplomatiques.

Le Bureau du protocole a envoyé des avis aux missions étrangères le 28 janvier, le 4 février et le 9 février. Les deux premiers conseillaient aux missions d'éviter les déplacements inutiles au centre-ville et de composer le 9-1-1 en cas d'urgence et de communiquer avec la GRC pour obtenir des services de protection de la part des policiers. Dans le troisième avis, le Bureau du protocole donnait des précisions sur ces messages et a ajouté que la GRC avait informé le Bureau du protocole qu'elle n'avait aucune préoccupation particulière concernant les missions diplomatiques dans le cadre des manifestations du point de vue des services de police de protection. On voulait ainsi signifier que les manifestations ne ciblaient pas les missions étrangères elles-mêmes. En fait, les missions ont subi les mêmes effets négatifs que le grand public.

Lorsqu'elle a été invitée à dire si elle croyait que le Canada n'était pas en mesure de s'acquitter de ses obligations pendant cette période, la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères Cindy Termorshuizen a témoigné qu'AMC craignait de ne pas pouvoir s'acquitter de ses responsabilités. Elle a ajouté qu' [TRADUCTION] « à mesure que les manifestations entourant le convoi se prolongeaient et qu'on rapportait de plus

en plus d'agressions dans la rue, de conduite illégale, de réticence à se conformer aux injonctions, etc., cette préoccupation continuait de prendre de l'ampleur¹¹ ».

8. La pression montante : les répercussions économiques et les relations canado-américaines

Le 7 février, les manifestations à Ottawa ont commencé leur deuxième semaine entière, et les manifestants à Windsor ont commencé à bloquer le pont Ambassador. Le lendemain, la situation à Coutts, en Alberta, s'est détériorée lorsque les manifestants ont rétabli un blocage routier qui empêchait complètement la circulation sur l'autoroute 4 et qui bloquait ainsi le plus important PDE en Alberta. Ces développements ont accru la pression exercée sur le gouvernement fédéral pour qu'il intervienne et dissipe les manifestations. Cette pression provenait de sources internes et externes. À l'interne, de nombreux représentants des industries au pays, incités par les événements à Windsor, ont commencé à joindre leur voix à celles des responsables à Ottawa qui cherchaient à ce que le gouvernement fédéral intervienne. À l'externe, des acteurs d'industries et de gouvernements étrangers se préoccupaient de plus en plus des relations entre le Canada et les États-Unis, tout comme d'autres pays alliés. L'analyse économique menée par le gouvernement fédéral lui-même, sous la direction de Transports Canada et du ministère des Finances, a renforcé ces préoccupations. Ces nouvelles pressions se sont ajoutées au sentiment d'urgence que ressentaient les responsables fédéraux et ont eu une incidence importante sur la façon dont le Cabinet envisageait la nécessité d'une intervention fédérale et les lacunes des outils juridiques autres que la *Loi sur les mesures d'urgence*.

8.1 Les préoccupations soulevées par les industries canadiennes

Le blocage du pont Ambassador le 7 février a immédiatement suscité une grande inquiétude chez les industries touchées, et une grande partie de leur inquiétude a été

¹¹ Témoignage de Cindy Termorshuizen, transcription, 14 novembre 2022, p. 260 et 261.

dirigée vers les responsables fédéraux. Le 8 février, le ministre Alghabra a rencontré les représentants du Conseil canadien du commerce de détail, qui ont indiqué qu’il n’y avait pas suffisamment de marchandises en stock pour éviter les pénuries de produits si le blocage persistait.

Entre le 8 et le 10 février, le ministre Alghabra a rencontré divers groupes de l’industrie automobile. Le 8 février, il a rencontré des représentants de l’Automotive Parts Manufacturers’ Association (APMA), qui ont indiqué l’éventuelle nécessité d’interrompre les activités des usines si le blocage atteignait un point critique et leurs préoccupations au sujet des articles qui s’accumulaient du côté américain. Le 9 février, le ministre a rencontré des représentants de Manufacturiers et Exportateurs du Canada, dont des représentants de Proctor & Gamble, de Toyota, de Dofasco, de 3M, de Stellantis et de la Ford Motor Company. Ils ont discuté des fermetures d’usines automobiles ainsi que des préoccupations concernant la chaîne d’approvisionnement en fournitures médicales et pour les soins de santé. Le 10 février, le ministre a rencontré des représentants de Constructeurs mondiaux d’automobiles du Canada, qui ont déclaré que certaines usines avaient commencé à suspendre leurs activités.

Le 9 février, le président de l’APMA a envoyé un message texte à la ministre Freeland dans lequel il a qualifié la situation au pont Ambassador d’embarrassante. Le 10 février, la ministre Freeland a reçu par FedEx une lettre dans laquelle il exprimait ses préoccupations au sujet du blocage de la frontière canado-américaine et exhortait le gouvernement à faire tout en son pouvoir pour la rouvrir. Le 11 février, Alan Kestenbaum, président-directeur général et chef de la direction de Stelco, a envoyé un message texte à la ministre Freeland pour mettre en évidence les difficultés posées par le blocage du pont Ambassador et ses préoccupations au sujet des conséquences à long terme de la fermeture des usines d’automobiles en raison du manque de pièces au Canada. M. Kestenbaum était l’un des nombreux dirigeants de l’industrie à avertir la ministre Freeland que le blocage risquait d’inciter l’industrie américaine à éliminer le secteur industriel canadien de ses chaînes d’approvisionnement. Ces préoccupations

faisaient écho à celles que le ministère des Finances avait eu à gérer dans le cadre des négociations sur le projet de loi américain « Build Back Better ».

Outre les préoccupations des industries de la fabrication et du commerce de détail, les responsables canadiens ont également entendu des préoccupations provenant du secteur financier. Comme je l'explique plus en détail ultérieurement dans le présent chapitre, la ministre des Finances Freeland et le sous-ministre Sabia ont communiqué avec les présidents et directeurs généraux des grandes banques canadiennes ainsi qu'avec les représentants d'autres institutions financières. Les représentants des banques, en particulier, ont signalé avoir reçu des messages négatifs de la part d'investisseurs étrangers.

8.2 Les préoccupations soulevées par les industries et les politiciens américains

Le Canada recevait également des messages négatifs directement de la part d'acteurs étrangers, notamment de représentants d'industries et de politiciens, ce qui explique pourquoi AMC a de plus en plus participé à l'intervention du gouvernement dans le cadre des manifestations. Alors qu'AMC s'occupait auparavant du personnel diplomatique à Ottawa, il était maintenant submergé par un déluge d'inquiétudes de partenaires étrangers. Plusieurs représentants américains mettaient l'accent sur le fait que le pont Ambassador devait rouvrir rapidement, tandis que d'autres ont commencé à utiliser le blocage comme argument en faveur du déplacement total des activités de fabrication à l'extérieur du Canada.

Plusieurs témoins qui ont comparu devant la Commission ont indiqué qu'une série de gazouillis publiés le 10 février par Elissa Slotkin, une représentante du Michigan à la Chambre des représentants des États-Unis, était emblématique des arguments avancés dans le milieu politique aux États-Unis. M^{me} Slotkin a lié les préoccupations concernant le blocage du pont Ambassador à des griefs plus larges concernant l'externalisation et la perte d'emplois dans le secteur manufacturier aux États-Unis et

elle a plaidé pour que le gouvernement américain ramène le secteur manufacturier « au pays ». Ce sentiment mettait directement en péril le travail que des représentants canadiens ont effectué pendant de nombreuses années pour présenter le Canada comme un partenaire commercial et d'investissement fiable et pour obtenir l'accès aux marchés et aux chaînes d'approvisionnement automobiles des États-Unis.

M^{me} Slotkin n'a pas été la seule politicienne américaine à adopter une position inquiétante en réponse au blocage. Joseph Comartin, consul général du Canada à Détroit, a témoigné qu'il avait entendu beaucoup de préoccupations d'autres membres de la Chambre des représentants ainsi que de sénateurs américains au sujet de Windsor. Ils insistaient sur les répercussions sur les chaînes d'approvisionnement et demandaient pourquoi le Canada n'en faisait pas plus pour régler la situation, remarquant que les trois ordres de gouvernement ne semblaient pas avoir de plan coordonné. Il a également entendu dès le 7 février, jour où le blocage a commencé à Windsor, des représentants de fabricants automobiles parler des problèmes qu'ils vivaient.

Peu après le début du blocage du pont Ambassador, des représentants du gouvernement des États-Unis ont commencé à communiquer directement avec des représentants canadiens. Le 9 février, des fonctionnaires du département américain de la Sécurité intérieure ont demandé à rencontrer des représentants de Sécurité publique Canada pour en savoir plus sur la situation, notamment pour savoir si des extrémistes étaient impliqués dans les manifestations.

La CSNR s'est également entretenue avec Elizabeth Sherwood-Randall, conseillère à la sécurité intérieure du président des États-Unis, qui a communiqué avec elle les 9 et 10 février pour exprimer ses préoccupations et demander si les États-Unis pouvaient apporter leur aide.

Les 10 et 11 février, on a observé une nette augmentation des communications en provenance des États-Unis. Le 10 février, la gouverneure du Michigan,

Gretchen Whitmer, a publié une déclaration appelant le Canada à rouvrir la circulation sur le pont Ambassador. Le même jour, le ministre Alghabra a parlé avec le secrétaire aux Transports des États-Unis, Pete Buttigieg. L'appel était à la demande du secrétaire Buttigieg, ce qui était une mesure inhabituelle et notable qui témoignait de la gravité de la situation du point de vue des États-Unis. Le secrétaire Buttigieg a fait part de son extrême préoccupation pendant l'appel. Le ministre Alghabra a expliqué que le régime de gouvernement du Canada est beaucoup plus décentralisé que celui des États-Unis et que le gouvernement fédéral devait d'abord donner aux gouvernements provinciaux la possibilité d'exercer leurs pouvoirs. Il a assuré au secrétaire que [TRADUCTION] « si le pont n'était pas dégagé dans les heures qui suivaient, le premier ministre avait demandé au procureur général des options juridiques nous permettant d'intervenir pour mettre fin au blocage¹² ».

De plus, le 10 février, des représentants canadiens de l'ambassade du Canada aux États-Unis à Washington D.C. ont parlé à Dan Kildee, membre du Congrès, qui a exprimé des préoccupations similaires au sujet des événements en cours. M. Kildee était un fervent partisan de l'octroi de crédits d'impôt uniquement aux fabricants américains de véhicules électriques, et le Canada s'efforçait d'obtenir son appui pour étendre ces crédits aux fabricants canadiens.

Cependant, la discussion la plus importante a eu lieu le 10 février entre la ministre Freeland et le directeur du Conseil économique national des États-Unis, Brian Deese. M. Deese a été décrit comme le plus important conseiller du président Biden au sujet de l'économie. La ministre Freeland a parlé à plusieurs reprises à M. Deese au sujet du projet de loi « Build Back Better ». Elle a souligné qu'il s'agissait d'une personne difficile à joindre; par conséquent, il était étonnant pour elle qu'il ait communiqué avec elle pour discuter des blocages. Elle a envoyé le courriel suivant à son personnel après l'appel :

¹² Compte rendu de la conversation téléphonique entre le ministre Omar Alghabra et le secrétaire Pete Buttigieg, 10 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000256, p. 3.

[TRADUCTION]

Il m’a appelée.

Ils sont très, très, très inquiets. Si cela n’est pas réglé dans les 12 prochaines heures, toutes leurs usines automobiles du Nord-Est vont interrompre leurs activités.

Il a dit qu’il supposait que cela prouvait le point que nous leur avons déjà fait valoir concernant le fait que nos économies étaient étroitement intégrées. (Il ne semblait pas considérer cela comme positif.)¹³

La ministre Freeland a témoigné que le fait que M. Deese ait formulé des commentaires négatifs sur l’intégration des deux économies était, à son avis, un [TRADUCTION] « moment dangereux pour le Canada » compte tenu des efforts déployés aux États-Unis pour isoler leurs chaînes d’approvisionnement et adopter des politiques protectionnistes. À ce stade-ci, elle craignait sérieusement que les blocages puissent causer [TRADUCTION] « un préjudice à long terme possiblement irréparable à nos relations commerciales avec les États-Unis » et mettre en péril l’attrait du Canada en tant que destination pour tous les investissements étrangers¹⁴.

Le 11 février, le consul général Comartin s’est entretenu avec la députée américaine Brenda Lawrence, du district où se trouve le pont Ambassador. Il a entendu des préoccupations semblables concernant les répercussions du blocage sur le secteur automobile. Le consul général Comartin s’est également entretenu avec Debbie Dingell, membre du Congrès, le 11 février à la suite de son apparition à l’émission *As It Happens* de la *CBC*, où elle a fait des commentaires de nature protectionniste. Le consul général Comartin a été surpris par ses commentaires en raison de ses étroites

¹³ Courriel de C. Freeland à L. Church, 10 février 2022, SSM.CAN.00001255.

¹⁴ Témoignage de C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 21 et 22.

relations de travail avec elle. Il a insisté sur les mesures qui étaient prises, notamment la déclaration de situation d'urgence par l'Ontario et l'injonction obtenue à Windsor.

Le consul général Comartin a également communiqué avec la Detroit Regional Chamber le 10 février ainsi que l'Original Equipment Suppliers Association et la Motor and Equipment Manufacturers Association le 11 février. Ces groupes étaient contrariés par la situation et ont vivement parlé de la nécessité d'agir. Le président de l'Original Equipment Suppliers Association a demandé si la législation sur les urgences était envisagée. Le consul général Comartin, s'appuyant sur sa compréhension de la situation à l'époque, a répondu qu'il ne croyait pas qu'il s'agissait d'une option.

Bien que la plupart des préoccupations exprimées par l'industrie et les politiciens des États-Unis avaient trait au blocage du pont Ambassador, AMC a reçu au moins trois plaintes d'entreprises dont les expéditions étaient touchées par les perturbations à Emerson, au Manitoba.

Le 11 février, le ministre Mendicino a discuté avec le secrétaire américain à la Sécurité intérieure, Alejandro Mayorkas, de la perturbation du commerce transfrontalier. Le secrétaire Mayorkas a déclaré que les États-Unis craignaient que le convoi se propage ailleurs si des mesures énergiques n'étaient pas prises rapidement. Le ministre Mendicino a répondu qu'il prenait les manifestations très au sérieux et qu'ils étaient prêts à agir des deux côtés. Il a rassuré le secrétaire Mayorkas en lui disant qu'ils utilisaient [TRADUCTION] « tous les outils à leur disposition ».

Les diverses discussions des 10 et 11 février ont abouti à un appel entre le premier ministre Justin Trudeau et le président américain Joe Biden, organisé avec l'aide de M. Deese. Ce type d'appel prend généralement des semaines, voire des mois, à organiser. Le fait qu'un appel entre le premier ministre et le président ait eu lieu un jour après la conversation téléphonique de la ministre Freeland avec M. Deese a été considéré comme significatif et un signe clair de l'importance de l'inquiétude des États-Unis.

Le premier ministre avait deux objectifs dans le cadre de cet appel : premièrement, rassurer le président américain quant au fait que le Canada allait régler la situation ainsi que demeurer un partenaire fiable pour le commerce et un voisin sûr, et deuxièmement, parler de l’influence américaine. Sur ce dernier point, il a souligné que récemment, les Américains inondaient le service 9-1-1 d’Ottawa avec leurs appels, que les activités recevaient du financement et du soutien de la part d’Américains et que les médias et réseaux de télévision américains comme *Fox News* amplifiaient la désinformation. Le compte rendu de la Maison-Blanche indiquait également que le premier ministre avait promis d’agir rapidement pour faire appliquer la loi.

Le 13 février, Ralph Goodale, haut-commissaire du Canada au Royaume-Uni, a fait part aux représentants d’AMC de deux questions qu’il avait entendus au sein de la communauté internationale dans son ensemble : l’incrédulité par rapport au fait que de tous les pays, ce soit le Canada qui ait connu ce type de manifestations et la crainte que le Canada exporte les manifestations ailleurs. À son avis, le Canada devrait s’inquiéter des répercussions des perturbations commerciales sur son économie et sa réputation et du fait que les services de police, de sécurité et du renseignement canadiens donnaient l’impression d’être incapables de réagir efficacement à de flagrants comportements illégaux à grande échelle.

En plus des diverses communications dont je viens de parler, AMC a surveillé différentes manifestations qui se déroulaient aux États-Unis et à l’étranger et qui cherchaient à imiter les manifestations au Canada, dont certaines sont abordées au chapitre 12. Ces manifestations étaient problématiques pour la réputation du Canada et AMC craignait que le « modèle » canadien soit exporté et que le drapeau canadien soit utilisé comme symbole pour alimenter les manifestations dans les capitales du monde entier. Puisque le Canada est une économie dépendante du commerce et de l’investissement, les représentants du gouvernement ont jugé que sa réputation en tant qu’endroit sûr et fiable où investir était importante. La violation de la loi observée à Ottawa et aux PDE a eu des répercussions négatives sur la réputation du pays.

8.3 L'analyse de Transports Canada

Quelques jours après le début du blocage du pont Ambassador, des fonctionnaires canadiens ont commencé à évaluer ses répercussions économiques. La Direction de l'analyse économique de Transports Canada a été la première à produire une évaluation le 10 février¹⁵. Son analyse tenait compte de trois scénarios possibles quant à l'incidence des blocages sur le produit intérieur brut (PIB) du Canada, et la gravité de ces scénarios était croissante.

Le scénario n° 1 supposait l'interruption des activités du secteur automobile en raison de la perturbation de la chaîne d'approvisionnement, tandis que d'autres secteurs poursuivraient leurs activités grâce au détournement du transport par d'autres PDE. Selon ce scénario, Transports Canada estimait que la perte pour l'économie s'élevait à 45 millions de dollars par jour.

Le scénario n° 2 supposait l'arrêt général des activités du secteur manufacturier, comme la fabrication de machines et la production de métaux de première transformation. Le coût estimé de ce scénario était de 86 millions de dollars par jour. Le scénario n° 3 était le plus pessimiste et supposait l'arrêt général des activités économiques, ce qui aurait eu un coût de 161 millions de dollars par jour.

Transports Canada était d'avis que le scénario n° 1 était le plus probable. En se fondant sur les données de l'ASFC, l'analyse a révélé que du 7 au 10 février, l'effet cumulatif net sur la circulation n'avait été qu'une diminution de sept pour cent, car la majeure partie de la circulation pouvait être détournée vers les points d'entrée voisins. Ce détournement de la circulation réduirait probablement les conséquences économiques, mais ne les éliminerait pas. De plus, le détournement de la circulation vers d'autres points d'entrée était inefficace parce qu'il diminuait le nombre d'heures

¹⁵ Document d'information sur l'impact d'un blocage routier au pont Ambassador, PB.CAN.00000840.

pendant lesquelles les camionneurs pouvaient conduire étant donné les règlements sur la sécurité, en plus d’entraîner des coûts supplémentaires importants.

Lors d’un échange de courriels le 14 février, des fonctionnaires du ministère des Finances ont commenté l’analyse de Transports Canada. Ils ont convenu que le scénario n° 1 présentait une évaluation raisonnable des conséquences économiques du blocage du pont Ambassador. Toutefois, ils ont estimé que le coût pour le PIB du Canada était probablement passager; si le blocage prenait fin, la production reprendrait probablement au cours des semaines suivantes. Ils considéraient donc que le montant de 45 millions de dollars par jour constituait une limite supérieure raisonnable pour le coût quotidien du blocage et ont estimé que la moitié de ce montant serait récupérée au cours des quatre semaines suivantes.

Il est important de lire cette analyse du ministère des Finances en la remettant en contexte. Le 14 février, le blocage du pont Ambassador avait pris fin. En se fondant sur ce fait, les fonctionnaires du ministère des Finances pouvaient facilement exclure les scénarios n° 2 et 3 et avaient une bonne idée de la capacité de la production à rattraper le retard maintenant que la perturbation des chaînes d’approvisionnement avait pris fin.

8.4 L’analyse préliminaire du ministère des Finances

La Direction de la politique économique du ministère des Finances, dirigée par le sous-ministre adjoint Rhys Mendes, a produit deux analyses économiques pendant les événements entourant le convoi : une analyse initiale le 10 février et une version modifiée le 22 février¹⁶. Elles ont été communiquées à la ministre Freeland et, par son entremise, à ses collègues du Cabinet.

¹⁶ Blocages – Développement récents et résumé des perturbations économiques, SSM. CAN.00000177 et SSM.CAN.00007571, respectivement.

L'analyse du 10 février effectuée par le ministère des Finances s'appuyait sur le scénario n° 1 de Transports Canada, qui prévoyait que des échanges d'une valeur de 45 millions de dollars par jour seraient touchés, mais différait de l'analyse de Transports Canada de deux façons importantes. Alors que l'analyse de Transports Canada portait sur le blocage du pont Ambassador, le ministère des Finances a également tenu compte des blocages à Coutts et à Emerson dans le cadre de sa modélisation¹⁷. En outre, l'analyse de Transports Canada portait sur un seul point dans le temps, tandis que le ministère des Finances envisageait les répercussions au fil du temps, notamment la question de savoir si les pertes pouvaient être récupérées.

L'analyse du 10 février ne tentait pas de quantifier les conséquences économiques des blocages; elle portait plutôt sur la quantité des échanges commerciaux qui étaient en danger. Le sous-ministre adjoint Mendes a expliqué que c'était parce que la situation était changeante et que les quantifications auraient représenté des scénarios spéculatifs à ce stade. En outre, la quantification ne transmettrait pas, selon lui, le point le plus important, à savoir que si les blocages se propageaient ou persistaient, il y aurait des conséquences très importantes sur l'activité économique et une incidence de plus en plus importante sur la réputation du pays. L'analyse mise à jour du 22 février du ministère des Finances, dont je discute au chapitre 16, a tenté de quantifier les répercussions économiques.

L'analyse du 10 février a révélé que les perturbations se produisaient à un moment où la chaîne d'approvisionnement subissait déjà de grandes contraintes en raison de la pandémie. Elle prévoyait qu'à court terme la plupart des fabricants pourraient trouver d'autres voies d'expédition ou poursuivre leur production grâce à la gestion des stocks et que si les perturbations devaient prendre fin sous peu, la plupart des pertes

¹⁷ Bien que le ministère des Finances n'ait pas entrepris d'analyse détaillée des répercussions économiques des blocages à Emerson et à Coutts, le président de l'ASFC et le directeur général régional d'Emerson et de Coutts ont indiqué que la circulation avait presque entièrement été détournée vers les points d'entrée voisins et que les blocages avaient eu une incidence minimale sur la circulation des marchandises dans ces provinces : témoignage de John Ossowski, transcription, 16 novembre 2022, p. 21 et 22.

pourraient être récupérées. Toutefois, le ministère des Finances a estimé que plus les perturbations se poursuivraient, plus les répercussions économiques pourraient être importantes. Avec une courte interruption de la production, les fabricants pourraient être en mesure de récupérer une quantité importante de perte de la production au cours des semaines suivantes. Avec une perturbation plus longue, le montant des pertes s’accumule et il devient de plus en plus difficile de compenser la production perdue.

L’analyse a également révélé que chaque industrie serait touchée différemment. Le secteur automobile était le plus exposé au risque de perturbation immédiate. En revanche, d’autres industries qui conservaient davantage de marchandises en stock pourraient faire face aux événements plus longtemps.

9. L’augmentation de la participation du gouvernement de l’Ontario

Alors que les répercussions économiques du blocage du pont Ambassador préoccupaient les politiciens et les parties concernées du milieu des affaires aux États-Unis, elles inquiétaient également le gouvernement de l’Ontario. Ainsi, le premier ministre Ford et des membres de son gouvernement ont commencé à consulter davantage leurs homologues fédéraux et à envisager de prendre des mesures en ayant recours à la loi de leur province sur les mesures d’urgence.

Le 9 février, le premier ministre Trudeau s’est entretenu avec le premier ministre Ford. Au début de l’appel, le premier ministre Ford a exprimé sa frustration à l’égard de la façon dont le chef de la police d’Ottawa et le maire Watson avaient mal géré la situation à Ottawa, mais a fait remarquer que le problème « le plus important » pour l’Ontario était le pont Ambassador. Il craignait que les manifestations puissent se propager à d’autres points d’entrée, et soulignait que le blocage du pont Ambassador coûtait des centaines de millions de dollars en échanges commerciaux par jour. Il a indiqué qu’il avait demandé au procureur général de l’Ontario Doug Downey d’examiner les options

juridiques pour donner à la police plus d'outils et épuiser les recours juridiques. Il a également qualifié la police d'« un peu timide » et a indiqué qu'en tant que premier ministre, il ne pouvait pas diriger les policiers.

Le premier ministre Trudeau a répondu qu'il ne s'agissait pas d'une manifestation légale et que la province de l'Ontario avait déjà des outils juridiques qu'elle pouvait utiliser. Il voulait dire par là que les manifestants n'avaient pas de permis de manifester, étaient garés illégalement et commettaient un certain nombre d'infractions aux règlements municipaux et provinciaux.

Le premier ministre Trudeau a dit au premier ministre Ford que bien que le gouvernement fédéral ait la responsabilité du pont et de la frontière, les manifestations se déroulaient sur des terrains municipaux et que la police devait faire son travail. À la fin de l'appel, le premier ministre Trudeau a demandé au premier ministre Ford quel était le plan et si la PPO comprenait l'urgence. Le premier ministre Ford a dit qu'il serait informé par la solliciteure générale de l'Ontario le lendemain et qu'il tiendrait le premier ministre Trudeau au courant.

Le 10 février, le ministre LeBlanc a parlé au premier ministre Ford. On avait demandé au ministre LeBlanc de discuter avec le premier ministre des enjeux touchant le transport dans la province, mais la discussion a pris une autre direction lorsque le premier ministre Ford a dit que l'Ontario allait invoquer sa loi sur les situations d'urgence le lendemain, en décrivant diverses mesures économiques et réglementaires que la province utiliserait. Le premier ministre Ford lui a parlé de ses conversations avec la gouverneure du Michigan, les dirigeants des grandes sociétés automobiles et les représentants des grands syndicats, et il a exprimé sa frustration quant à la façon dont les forces de l'ordre ont géré la situation à Ottawa et à Windsor.

Le 11 février, l'Ontario a déclaré une situation d'urgence à l'échelle de la province en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. Le même jour, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a accordé une injonction interdisant

aux personnes d’entraver l’accès au pont Ambassador. Le 12 février, le Service de police de Windsor (SPW) et la PPO ont commencé à mettre fin au blocage avec l’aide d’autres forces de l’ordre, dont la GRC et le Service de police de London. Le blocage a pris fin le 13 février, et le pont Ambassador a rouvert tôt le matin du 14 février. J’aborde ces développements plus en détail au chapitre 10.

10. La décision de convoquer le Groupe d’intervention en cas d’incident

Entre le 7 et le 10 février, la greffière du Conseil privé a entendu les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires s’inquiéter de plus en plus de la situation qui se déroulait. Le 9 février, la greffière a organisé une réunion du CSMCO où elle a demandé aux participants d’examiner l’ensemble des ressources et pouvoirs fédéraux qui s’offraient afin que le gouvernement fédéral emploie tous les pouvoirs nécessaires pour aider les effectifs en première ligne. Ce comité s’est réuni une deuxième fois cet après-midi-là. Des fonctionnaires du Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID du BCP ont préparé un document¹⁸ qui rassemblait toutes les options possibles pour réagir au convoi et l’ont envoyé par courriel à la greffière et à la sous-greffière ce soir-là.

Le document cernait quatre domaines d’action possibles pour le gouvernement fédéral : les opérations d’application de la loi à Ottawa et aux points d’entrée; la collaboration sous forme de négociations directes avec les manifestants à Ottawa; la collaboration continue avec la province de l’Ontario; et l’utilisation de pouvoirs dans la sphère des finances pour mettre fin au financement des manifestations.

Après avoir examiné ce document dans la matinée du 10 février, la greffière a conclu qu’il était approprié que le premier ministre convoque le Groupe d’intervention en cas d’incident (GII) et que le gouvernement fédéral envisage sérieusement d’intervenir

¹⁸ PB.NSC.CAN.00002419.

pour dissiper les manifestations. Une réunion en personne du GII a été tenue l'après-midi même.

Lors de la réunion du 10 février du GII, le premier ministre a entendu d'abord les points de vue de divers hauts fonctionnaires et de ministres sur la situation, et la CSNR lui a présenté une évaluation de la menace. La réunion du GII s'est terminée par une discussion sur « l'attribution de tâches » additionnelles pour les cadres supérieurs et le BCP, et deux « pistes » de travail ont été cernées. Dans le cadre de la piste n° 1, les sous-ministres devaient examiner toutes les options en vertu des pouvoirs dont disposaient leur ministère ou organisme, même si l'exercice de certains pouvoirs ou fonctions nécessitait des ressources additionnelles. Dans le cadre de la piste n° 2, les sous-ministres et les ministres devaient déterminer si de nouveaux pouvoirs juridiques étaient nécessaires et, le cas échéant, s'il fallait les garantir au moyen de l'adoption d'une nouvelle loi ou de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Les sous-ministres et les sous-ministres adjoints ont terminé ces travaux le 11 février lors des réunions du CSMCO et du SMA Ops SN. Des questions précises, comme l'élimination des blocages (Sécurité publique) et l'application stratégique de la loi (Transports Canada), ont été assignées à divers ministères et organismes. Les résultats du travail effectué au cours de la journée ont été compilés dans un seul document intitulé *IRG Tracker*, soit l'outil de suivi du GII, qui comprenait des rapports de situation, des cartes, des évaluations des répercussions commerciales et économiques ainsi que des propositions. Cet outil de suivi était conçu pour structurer les délibérations du GII et consigner le travail effectué par tous les participants.

11. L'examen des pouvoirs par le Groupe d'intervention en cas d'incident

Au début de la réunion du 12 février du GII, de hauts fonctionnaires fédéraux ont fait le point et décrit les travaux effectués par leur ministère, relevé les lacunes et les difficultés auxquelles leur ministère faisait face et répondu aux questions du premier

ministre et des autres ministres. Le GII a examiné cinq grandes catégories d’options dans le cadre de la piste n° 1.

11.1 La stratégie sur l’application stratégique de la loi

Comme je le mentionne plus tôt dans le présent chapitre, Transports Canada avait commencé à élaborer une stratégie sur l’application stratégique de la loi le 4 février 2022. Transports Canada a reconnu dès le départ qu’il n’avait pas les pouvoirs adéquats pour appliquer la loi, mais que les provinces, les municipalités et les forces de l’ordre disposaient de solutions pour le faire. La stratégie sur l’application stratégique de la loi visait à assurer la coordination entre ces différentes administrations et à faire appel au nombre maximal de pouvoirs en vigueur afin d’inciter les manifestants à cesser de participer aux blocages et aux manifestations illégales. Elle comportait deux aspects : la communication et l’application de la loi.

L’aspect de la communication faisait suite au fait que de nombreuses personnes participant aux manifestations ne croyaient pas qu’elles étaient impliquées dans des activités illégales. La stratégie nécessitait donc de communiquer de façon cohérente aux manifestants la nature illégale de leur conduite, l’incidence de leurs activités et les conséquences juridiques qui pourraient en découler s’ils poursuivaient leurs activités. Dans la mesure où certains manifestants ne croyaient pas qu’ils faisaient quoi que ce soit d’illégal, le fait de les informer au sujet des conséquences pouvait pousser certains propriétaires de véhicules à partir.

Le volet de la stratégie portant sur l’application de la loi consistait à identifier la gamme de pouvoirs d’application de la loi à la disposition des services de police, des autorités provinciales de transport et d’autres intervenants lorsque des camions commerciaux ou d’autres véhicules étaient en cause dans le cadre d’une protestation ou d’une manifestation présumée illégale. Cela incluait des exemples d’infractions possibles aux règlements municipaux typiques, aux lois provinciales sur les routes et au *Code criminel*, ainsi qu’aux règles particulières applicables aux camionneurs et

aux conducteurs qui dépendent de permis précis ou de certificats d'immatriculation d'exploitant de véhicule commercial. La stratégie préconisait que la police délivre des contraventions ou dépose des accusations, remorque, mette en fourrière ou saisisse les véhicules et recueille les numéros de plaques d'immatriculation et les renseignements sur les conducteurs pour les transmettre aux autorités provinciales afin que les permis puissent être suspendus ou annulés. La stratégie invitait également les provinces à adopter des mesures d'urgence qui créeraient des infractions supplémentaires relatives aux blocages illégaux, semblables à celles qui figurent dans la *Critical Infrastructure Defence Act* de l'Alberta.

Comme je l'explique précédemment dans le présent chapitre, la stratégie sur l'application stratégique de la loi avait déjà suscité de la controverse en Ontario et en Alberta. En effet, l'Alberta s'était dite préoccupée par l'idée de diriger la prise de décisions opérationnelles par des forces de l'ordre. L'Ontario avait pour sa part exprimé des préoccupations quant au recours aux programmes de sécurité relatifs aux véhicules, comme à celui des certificats d'immatriculation d'exploitant de véhicule commercial, à des fins auxquelles ils n'étaient pas destinés. Transports Canada avait également reçu des commentaires de l'Ontario concernant le fait que le *Code de la route* ne prévoit pas de sanction instantanée, ce qui limiterait son applicabilité dans le cas d'une manifestation.

Les mesures d'urgence adoptées par l'Ontario le 11 février étaient conformes à la stratégie sur l'application stratégique de la loi. L'Ontario a adopté des mesures qui interdisaient le blocage des infrastructures essentielles et accéléraient la montée des sanctions envers les propriétaires ou les conducteurs des véhicules participant aux blocages. Transports Canada a jugé qu'il s'agissait d'une mesure positive et que les mesures d'urgence de l'Ontario avaient eu un grand effet favorable dans la foulée du blocage du pont Ambassador. Néanmoins, Transports Canada craignait que la stratégie sur l'application stratégique de la loi ne puisse fournir de solution complète aux manifestations continues et qu'il faille du temps pour la mettre en œuvre en dépit des préjudices économiques qui risquaient de s'aggraver.

11.2 La stratégie de remorquage

En début février, Transports Canada s’est également mis à développer une stratégie de remorquage en réponse aux commentaires des forces de l’ordre, des municipalités et des provinces au sujet de leur capacité de remorquage insuffisante. Cette stratégie avait pour but d’examiner la faisabilité d’un large éventail d’options progressives en vue du retrait des véhicules des blocages. La stratégie proposait cinq options pour les services de police compétents, qui allaient d’ordonner aux propriétaires de déplacer leurs véhicules à pousser les véhicules à l’extérieur des routes. La stratégie comprenait la possibilité pour le gouvernement fédéral de retenir les services d’entreprises de remorquage, de procurer des conducteurs qualifiés et de fournir du soutien pour l’entreposage des véhicules.

11.3 Les mesures financières

Le ministère des Finances a envisagé des mesures qui pouvaient être mises en place en vertu de la législation fédérale, à la fois pour dissuader la population de participer aux manifestations et aux blocages et pour élaborer une démarche qui persuaderait les gens de partir sans que personne ne soit blessé. Les contributions du ministère des Finances aux discussions sur la piste n° 1 proviennent d’une note de service datée du 9 février du sous-ministre Michael Sabia qui décrit les options possibles en vertu de la *LRPCFAT* et de la *Loi sur les banques*.

La note de service indiquait que la *LRPCFAT* ne s’appliquait ni aux plateformes de sociofinancement ni aux fournisseurs de services de paiement et qu’il avait récemment été déterminé que le risque que ceux-ci soient utilisés à mauvais escient pour blanchir de l’argent et financer des activités terroristes était respectivement élevé et moyen. Selon la note de service, le fait d’intégrer ces plateformes au régime de la *LRPCFAT* permettrait [TRADUCTION] « d’atténuer le risque que ces plateformes reçoivent des fonds illicites, d’augmenter la qualité et la quantité des renseignements que reçoit le CANAFE et de rendre plus de renseignements accessibles à l’appui des enquêtes

menées par les forces de l'ordre¹⁹ ». Un tel changement pouvait être effectué à l'aide de règlements plutôt qu'en modifiant la Loi elle-même.

Après avoir examiné ce qui pouvait être fait en vertu des pouvoirs énoncés dans la *Loi sur les banques*, les représentants ont conclu qu'il n'existait pas d'outils utiles en vertu de cette loi, dans sa version en vigueur à ce moment. Cela les a amenés à étudier les modifications législatives qui pourraient être apportées. La note de service énonçait une modification possible qui permettrait au Cabinet d'émettre des directives aux banques, au besoin, pour maintenir la force et la sécurité de l'économie nationale ou pour protéger la sécurité nationale ou la sécurité des Canadiens. Dans le cadre de cette proposition, les directives pourraient obliger les banques à geler les comptes de certaines personnes ou à revoir leurs relations d'affaires afin de suspendre temporairement les comptes utilisés pour mener des activités illégales qui menacent l'économie.

Selon la vision du ministère des Finances, que la ministre Freeland a communiquée, les options relatives à la *LRPCFAT* et à la *Loi sur les banques* présentaient toutes deux d'importants inconvénients. Les mesures prises dans le cadre de la *Loi sur les banques* ne pourraient s'appliquer qu'aux institutions financières sous réglementation fédérale et non aux entités sous réglementation provinciale, comme les caisses populaires. Cet élément était important étant donné la facilité avec laquelle l'argent peut être transféré entre les institutions. Il soulève également une question d'équité puisque les mesures s'appliqueraient à certaines institutions financières, mais pas à d'autres.

Le temps nécessaire pour apporter des modifications législatives constituait une autre préoccupation. Le ministère des Finances était d'avis que des mesures devaient être prises immédiatement et que le fait que ces options nécessitaient une modification

¹⁹ Note de service à l'intention de la vice-première ministre et ministre des Finances, SSM. CAN.00003764, p. 2.

législative (ou du moins réglementaire) constituait un obstacle important dans l’esprit de ceux qui envisageaient ces mesures.

Le ministère des Finances a également souligné que le type de gel d’actifs envisagé pourrait soulever des préoccupations étant donné que les Canadiens s’attendent habituellement à avoir accès à leurs fonds, sauf dans de rares circonstances, comme lorsqu’un tribunal ordonne le gel d’un compte. Cette préoccupation a de nouveau été soulevée lorsque le gouvernement a finalement mis en place un régime de gel en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

11.4 La proposition de communication directe

Sécurité publique Canada a élaboré une proposition en vue d’amener les manifestants à Ottawa à communiquer directement avec un représentant du gouvernement fédéral à la suite d’une réunion tenue le 10 février avec l’inspecteur Marcel Beaudin, chef de l’Équipe de liaison provinciale (ELP) de la PPO, à Ottawa. Selon l’inspecteur Beaudin, le fait de réunir en personne les responsables des manifestations et les représentants du gouvernement fédéral pouvait contribuer à réduire l’empreinte des manifestations et ainsi possiblement faciliter les opérations d’application de la loi subséquentes. De plus, la tenue d’une réunion accorderait aux manifestants une certaine « victoire » et leur permettrait de quitter la manifestation en sentant qu’ils avaient accompli quelque chose. Le SPO avait identifié parmi les manifestants six personnes responsables en quelque sorte qu’il croyait pouvoir approcher au sujet de cette proposition. Le sous-ministre Stewart a préparé une proposition qui envisageait l’offre de l’ELP d’organiser une réunion avec un représentant du gouvernement fédéral si les responsables acceptaient de quitter la manifestation et de dénoncer publiquement les activités et les blocages illégaux. Il a ajouté la liste des points à prendre en considération dressée par l’inspecteur Beaudin sous le titre [TRADUCTION] « Conseils de la police ». L’inspecteur Beaudin a déclaré avoir également consulté la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO ainsi qu’un spécialiste de la GRC en matière de liaison.

Toutefois, il semble que la commissaire Lucki de la GRC ait eu des doutes au sujet de la proposition. Lors de son entrevue avec les avocats de la Commission, la commissaire Lucki a déclaré qu'elle estimait qu'il était trop tôt pour mettre en œuvre cette proposition, étant donné que l'engagement avec un représentant fédéral était l'objectif ultime et que, selon elle, il était imprudent de passer à l'objectif ultime dès le début d'une négociation. De plus, le sous-ministre Stewart a déclaré que la commissaire Lucki était réticente à aller de l'avant avec la proposition parce qu'elle croyait que la GRC pourrait gérer les manifestations sans celle-ci.

Cela dit, les notes d'allocution de la commissaire Lucki pour la réunion du GII ce jour-là reflètent un appui, bien qu'il soit difficile de déterminer si elle a réellement exprimé cette position lors de la réunion.

La proposition a été inscrite à l'ordre du jour officiel de la réunion du 12 février du GII. Le GII a finalement choisi de ne pas aller de l'avant avec la proposition. Le ministre Mendicino a expliqué cette décision par le fait que des questions étaient demeurées sans réponse, à savoir quels organisateurs du convoi étaient responsables et si ces organisateurs avaient le pouvoir ou la capacité de faire partir les manifestants. Le ministre Mendicino a déclaré qu'il existait également des préoccupations quant à la sécurité du représentant fédéral qui aurait eu à communiquer avec les manifestants et quant au fait que les négociations relevaient davantage du mandat des forces de l'ordre. La CSNR Thomas a déclaré qu'elle ne considérait pas que cette proposition était réalisable, car il n'y avait pas de dirigeant évident parmi les manifestants à Ottawa, aucune option quant à l'éventuel représentant du gouvernement fédéral n'avait été définie, et un plan similaire sur la négociation directe avec les manifestants à Windsor avait échoué dans les jours précédents. Le premier ministre a fait écho à ces préoccupations et a déclaré en outre qu'il craignait que le fait de communiquer directement avec les manifestants puisse créer un précédent néfaste. Il a fait remarquer que la cheffe de l'opposition, Candice Bergen, avait exprimé la même préoccupation lors de leur appel du 3 février.

11.5 Les autorités douanières et de l’immigration

Le gouvernement fédéral a examiné d’autres options déjà offertes en vertu des pouvoirs existants. Par exemple, l’ASFC a relevé diverses sanctions qui pourraient être imposées aux camionneurs pour les dissuader de participer aux manifestations, comme leur refuser l’accès à des programmes tels que NEXUS, qui facilitent les déplacements transfrontaliers. L’ASFC a également présenté l’option d’élargir le concept de « zone de contrôle des douanes » pour désigner une route ou une autre zone comme « corridor de commerce international désigné », l’objectif étant de fournir aux forces de l’ordre des pouvoirs précis pour assurer la circulation sécuritaire et sans restriction des marchandises internationales. Par exemple, les forces de l’ordre auraient pu retirer les cautions en douane (une désignation pour les transporteurs routiers) ou imposer d’autres sanctions aux véhicules qui entravaient la circulation des marchandises.

En fin de compte, aucune de ces options n’a été employée.

12. Les lacunes dans les pouvoirs et les autres obstacles relevés par le Groupe d’intervention en cas d’incident

Dans le cadre de la détermination des pouvoirs existants et de la façon dont ceux-ci pourraient être utilisés pour aider à mettre fin aux manifestations, les ministères et organismes fédéraux ont également relevé des « lacunes » concernant ces pouvoirs existants et d’autres obstacles qui entravaient l’efficacité de l’intervention fédérale. Ces lacunes et ces obstacles étaient des facteurs importants pour le gouvernement lorsqu’il a choisi d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence* et ont orienté l’élaboration des mesures d’urgence qui ont finalement été mises en œuvre.

12.1 La nomination d'agents de la GRC à titre d'agents spéciaux

Comme je l'explique au chapitre 8, les agents de la GRC ne sont pas autorisés à appliquer des lois municipales ou provinciales en Ontario, à moins d'être nommés agents spéciaux par une commission des services policiers ou par le commissaire de la PPO.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a déclaré que l'assermentation de membres de la GRC a posé problème au SPO pendant toute la durée du convoi.

Le processus d'assermentation prend généralement plusieurs jours. Cela dit, la présidente de la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO), Diane Deans, a déclaré que le SPO, la CSPO et la solliciteure générale de l'Ontario ont mis au point un processus simplifié, par lequel la CSPO et la solliciteure générale pouvaient approuver la nomination de listes d'agents par lots et le SPO pouvait faire prêter serment à ces agents ou recevoir leur affirmation solennelle lors de cérémonies virtuelles tenues au début des quarts de travail, soit à 9 h et à 21 h chaque jour. Selon la présidente Deans, l'information qu'elle a reçue indiquait que le temps total entre l'approbation d'une liste d'agents et l'assermentation de ces agents était de moins d'une journée.

Néanmoins, les représentants de Sécurité publique Canada ont constaté qu'il était difficile de mettre le processus en marche, et la solliciteure générale de l'Ontario tardait parfois à approuver les listes pour les nominations. Sécurité publique Canada a également indiqué que la GRC estimait qu'il serait utile d'éliminer cette exigence administrative.

Le chef intérimaire du SPO, Steve Bell, a exprimé un point de vue semblable, soulignant que même si l'assermentation pouvait être faite en 24 heures, cela constituerait toujours un obstacle à la mobilisation d'agents prêts à intervenir sur le terrain à Ottawa.

Les agents de la GRC déployés à Windsor n’ont pas été assermentés en tant qu’agents spéciaux. Selon la surintendante Dana Earley, commandante des interventions critiques de la PPO à Windsor, il y a eu une grande confusion au sujet du processus d’assermentation, notamment quant à savoir qui en était responsable et si cela pouvait être fait à distance. La résolution de ces problèmes a causé d’importants retards. Finalement, la surintendante Earley a jumelé chaque agent de la GRC à un partenaire de la PPO ou du SPW, afin que l’ensemble des pouvoirs conférés par les lois provinciales et municipales puissent être utilisés.

12.2 Les problèmes en matière de compétences

Pendant toute la durée des événements entourant le convoi, l’emplacement des manifestations a suscité des problèmes à l’égard des compétences. À Ottawa, par exemple, les manifestants se sont établis sur la rue Wellington, qui relève de la compétence municipale, ainsi que dans des parcs et d’autres lieux qui relèvent de la compétence fédérale. Par ailleurs, aux blocages formés près des PDE, les manifestants étaient situés sur des routes municipales et provinciales. De légères différences quant à l’emplacement physique ont eu des conséquences juridiques importantes. Par exemple, la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux* du gouvernement fédéral confère de vastes pouvoirs juridiques, semblables au pouvoir d’obtenir des injonctions, qui auraient pu être utiles, mais ils ne pouvaient pas être utilisés à Windsor parce que les manifestants bloquaient le pont Ambassador sans être sur le pont.

12.3 La contraignabilité des conducteurs de dépanneuses

J’ai reçu de nombreuses preuves sur l’incapacité des policiers à Ottawa, à Coutts et au pont Ambassador à se procurer des dépanneuses lourdes pour déplacer les véhicules. Comme je le mentionne dans les chapitres précédents qui portent sur les manifestations qui ont eu lieu à ces endroits, la police et les autorités gouvernementales ont eu de la difficulté à amener des entreprises de remorquage à fournir volontairement

leurs services pour retirer les véhicules des manifestants. Par conséquent, les responsables ont cherché quels pouvoirs pouvaient contraindre les conducteurs de dépanneuses à coopérer. En Ontario, il s'est avéré qu'il n'existait aucun pouvoir de la sorte, puisque la législation de l'Ontario sur les situations d'urgence ne permet pas d'obliger qui que ce soit à fournir des services.

12.4 La lacune de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

L'ASFC a relevé une lacune dans la loi : l'incapacité des agents des services frontaliers d'empêcher des ressortissants étrangers d'entrer au pays dans le seul but de participer à une manifestation. L'ASFC n'avait pas le pouvoir de refuser l'entrée aux personnes autrement admissibles à se rendre au Canada uniquement parce qu'elles avaient l'intention de participer aux manifestations du Convoi de la liberté. Toutefois, l'ASFC pouvait refuser (et a refusé) pour d'autres raisons, comme le non-respect des exigences en matière de vaccination contre la COVID-19, l'entrée aux personnes qui cherchaient à venir au Canada pour participer aux manifestations.

13. La situation des manifestations au 12 février

Au cours de la troisième fin de semaine des manifestations, le gouvernement fédéral était d'avis que la situation se détériorait et qu'il aurait peut-être à intervenir. Pendant la réunion du 12 février du GII, les participants ont discuté en profondeur de la situation des manifestations à Windsor, à Ottawa et dans l'ensemble du pays, en plus de discuter des pouvoirs et des lacunes que j'ai mentionnés précédemment.

13.1 La situation à Windsor

La CSNR Thomas a indiqué que les forces de l'ordre avaient commencé à prendre des mesures à Windsor, mais que la situation demeurait instable. Elle a abordé la dernière tactique utilisée par certains manifestants, qui consistait à amener des enfants sur

place pour empêcher la police d’intervenir. Le ministre Mendicino a ajouté que la police a dû suspendre ses interventions lorsque des manifestants supplémentaires sont arrivés, surpassant ainsi les policiers en nombre. Il a toutefois noté que la police avait commencé à intervenir.

La commissaire Lucki de la GRC a signalé que la PPO avait remis une lettre signée par le gouvernement de l’Ontario qui proposait de rencontrer les manifestants pour entamer un dialogue constructif s’ils acceptaient de mettre fin à leurs manifestations. Les manifestants n’ont apparemment pas accepté cette offre. En fait, comme je l’explique au chapitre 10, certains manifestants sont partis après avoir reçu une copie de cette lettre. Toutefois, ce que le GII comprenait à la situation n’était pas loin de la réalité. La lettre du gouvernement de l’Ontario a eu relativement peu d’effet.

13.2 La situation à Ottawa

La CSNR et la GRC ont toutes deux signalé l’aggravation des manifestations à Ottawa. La CSNR a fait remarquer que l’audace des manifestants à Ottawa s’intensifiait considérablement, et la commissaire Lucki a ajouté que le climat sur le terrain était devenu hostile envers la police et que plusieurs convois supplémentaires en provenance du Québec se dirigeaient apparemment vers Ottawa.

Le ministre Blair a indiqué que la mairesse suppléante d’Ottawa préparait une motion pour demander au procureur général de l’Ontario de demander l’aide des militaires en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

Les rapports sur l’état de la planification des opérations policières à Ottawa étaient quelque peu contradictoires. Le ministre Mendicino a indiqué qu’il semblait ne pas y avoir de plan à Ottawa, car le chef du SPO n’avait toujours pas approuvé le plan élaboré avec la GRC et la PPO. Toutefois, le procès-verbal de la réunion du 12 février du GII indique qu’au cours de la séance, la GRC a reçu la confirmation que le chef Soly avait accepté le plan, et la commissaire Lucki a déclaré qu’elle serait en mesure de fournir des détails supplémentaires sur le plan lors de la prochaine téléconférence.

Cela dit, elle a ajouté que des difficultés continuaient de se présenter au sujet du travail avec le SPO, notamment quant à la communication avec le chef Sloly. Dans l'ensemble, l'impression que l'on avait quant à l'état des plans de la police à ce moment-là était que des progrès semblaient avoir été accomplis, mais que de l'incertitude persistait.

13.3 La situation dans l'ensemble du Canada

Pour ce qui est de la situation des manifestations dans tout le pays, la CSNR a rapporté que les opérations escargot menées par les manifestants s'étaient avérées une tactique efficace et que de multiples PDE étaient bloqués. La commissaire Lucki a indiqué que la situation [TRADUCTION] « évoluait d'heure en heure²⁰ ». Des manifestations ont eu lieu à divers endroits en Ontario, notamment à Thunder Bay, dans la région du Grand Toronto et à Cornwall. À Coutts, en Alberta, le nombre de véhicules avait diminué, mais la situation continuait d'évoluer, et l'ASFC a suspendu les activités commerciales à 13 h ce jour-là. La commissaire Lucki a indiqué que la situation à Coutts était « unique » et comportait des risques accrus pour la sécurité en raison d'indications quant à la présence d'armes sur place. Du côté positif, le PDE d'Emerson, au Manitoba, demeurait ouvert et la situation aux autres PDE, dont en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, semblait maîtrisée.

Lors de leur entrevue avec les avocats de la Commission, la CSNR Thomas et des représentants de son bureau ont fourni des précisions quant à ces préoccupations. Ils ont noté que chaque fois qu'on faisait le point sur la situation à leur intention, on leur rapportait un nouvel incident, qu'il s'agisse de nouveaux blocages établis ou anticipés aux postes frontaliers à divers endroits au pays ou encore de blocages supplémentaires le long des routes et des corridors ferroviaires, de manifestations imitatrices et de manifestations ponctuelles. Ils ont mentionné, tout comme de nombreux témoins du gouvernement, que c'était comme jouer au « chat et à la souris ».

²⁰ Procès-verbal de la réunion du 12 février du Groupe d'intervention en cas d'incident, SSM.NSC.CAN.00000214, p. 6.

Le ministre des Affaires intergouvernementales Dominic LeBlanc a témoigné lors des audiences au sujet des préoccupations du gouvernement à l’échelle du pays. Le gouvernement estimait que la situation au pays était de plus en plus alarmante. Ce dernier se préoccupait du risque de blocage et de manifestation à divers endroits au pays, dont à Toronto et à Québec, dans d’autres capitales provinciales ainsi qu’aux postes frontaliers en Colombie-Britannique et dans les provinces de l’Atlantique. En raison de ces préoccupations d’envergure nationale, le ministre LeBlanc a communiqué avec certains premiers ministres provinciaux les 12 et 13 février, dont ceux de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique, pour leur offrir tout le soutien qu’ils jugeraient utile. Aucun des premiers ministres n’a demandé d’aide particulière à ce moment-là.

Ajoutant au niveau d’inquiétude, le sous-ministre des Transports Keenan a témoigné que le gouvernement fédéral craignait que le prochain blocage ne touche les chemins de fer et que la combinaison des blocages ferroviaires et frontaliers entraînerait des répercussions économiques dévastatrices pour le pays.

À la fin de la réunion du 12 février du GII, le premier ministre a indiqué qu’il organisait une autre réunion du GII à 16 h le lendemain.

14. Les réunions et les délibérations du 13 février 2022

Le dimanche 13 février a été l’un des jours les plus déterminants dans le cadre du processus décisionnel du gouvernement fédéral. Les principaux ministres et représentants du gouvernement ont passé une grande partie de la journée à se préparer à cette réunion. Compte tenu de l’importance des événements de cette journée, je les présente de manière assez détaillée.

14.1 La rencontre de la ministre Freeland avec des dirigeants de banques

La ministre Freeland a passé le début de l'après-midi du dimanche à participer à une conférence téléphonique avec tous les dirigeants des grandes banques du Canada. Elle avait déjà discuté plus tôt cette fin de semaine là individuellement avec les dirigeants de la Banque de Montréal et de la Banque Toronto-Dominion, à leur demande. Les deux dirigeants avaient informé la ministre Freeland que les blocages à la frontière avaient causé des répercussions économiques immédiates et que leurs investisseurs étrangers les informaient que la confiance envers le Canada se dissipait d'heure en heure. La conférence téléphonique avec tous les dirigeants a ensuite eu lieu. Dans son témoignage devant la Commission, la ministre Freeland a fait remarquer que le simple fait que les dirigeants des grandes banques du Canada se soient réunis à quelques heures de préavis un dimanche après-midi reflétait l'ampleur de leur préoccupation à l'égard de la situation.

Les dirigeants étaient extrêmement inquiets au sujet des conséquences des manifestations, de l'incidence sur l'économie canadienne et de la perte éventuelle d'investissements étrangers. L'un des dirigeants a rapporté qu'un investisseur américain lui avait dit que le Canada était une « république de bananes » dans laquelle il ne réinvestirait pas le moindre sou. La ministre Freeland a qualifié cela de [TRADUCTION] « remarque à couper le souffle » et d'incitation à l'action qui lui a vraiment fait comprendre à la fois la gravité de la situation et sa responsabilité. Elle a expliqué que le [TRADUCTION] « manque d'investissements des entreprises se traduit ultimement pour les Canadiens par un manque d'emplois et d'emplois assez bien rémunérés pour maintenir un bon niveau de vie²¹ ».

L'un des dirigeants a exprimé son inquiétude quant à l'atteinte à la réputation des banques à la suite des actions que celles-ci avaient commencé à prendre d'elles-mêmes pour empêcher l'utilisation de fonds pour financer les manifestations. Il a

²¹ Témoignage de C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 39 et 40.

déclaré qu’il y avait des réactions défavorables considérables dans les médias sociaux et que *Fox News* incitait apparemment les gens à retirer leur argent des banques.

Une grande partie de la discussion lors de l’appel a porté sur les insuffisances du cadre juridique en place en ce qui concerne la prévention de tout soutien financier destiné à la poursuite des manifestations, y compris les lacunes déjà relevées par le ministère des Finances. L’un des dirigeants a fait remarquer que l’obtention d’ordonnances judiciaires pour geler des actifs n’était pas une solution, car le temps d’en obtenir une, l’argent pouvait déjà avoir été déplacé. La ministre Freeland a indiqué dans son témoignage qu’il était frappant que les dirigeants des banques demandent une plus grande intervention du gouvernement. Ce n’est pas quelque chose que l’industrie financière ferait en temps normal.

14.2 La réunion du CSMCO du 13 février et les séances d’information subséquentes à l’intention des ministres

Le CSMCO s’est réuni vers midi le 13 février. Lors de cette réunion, la commissaire Lucki a de nouveau fait le point sur la situation relative aux manifestations dans l’ensemble du pays. En ce qui concerne le pont Ambassador, elle a indiqué que des progrès avaient été réalisés au cours des dernières 24 heures, mais que la situation évoluait et que seuls quelques véhicules supplémentaires seraient nécessaires pour bloquer le pont à nouveau.

La commissaire Lucki a également fait le point sur la planification des opérations policières à Ottawa. Elle a indiqué qu’un nouveau plan avait été élaboré avec la GRC, la PPO et le SPO, mais qu’il n’avait pas encore été approuvé par le SPO. Elle a déclaré que le plan consistait à réduire l’empreinte des manifestations grâce à des communications et à des messages de plus en plus forts chaque jour. Selon le succès de ces initiatives, des mesures d’application de la loi pourraient être prises. Dans ses commentaires, elle a indiqué que ces initiatives auraient dû être adoptées plus tôt.

La commissaire Lucki semble avoir fait référence au plan élaboré par la cellule de planification intégrée, dont je discute au chapitre 9. Ses commentaires reflètent également la confusion persistante qui existait à ce moment quant à savoir si l'approbation du chef Sloly était nécessaire pour mettre en œuvre le plan et, le cas échéant, s'il l'avait donnée.

Les sous-ministres ont discuté d'un éventail de sujets au cours de leur réunion, notamment des lacunes concernant les pouvoirs, la demande d'injonction d'Ottawa à venir, les répercussions potentielles des mesures d'urgence de l'Ontario, le besoin continu d'appuyer les forces de l'ordre et la nécessité de se préparer pour le pire des scénarios. Ils ont examiné les avantages et les inconvénients de l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, y compris à savoir si le fait de l'invoquer pourrait faire plus de mal que de bien en attisant la colère des manifestants qui réagissaient à ce qui était perçu comme un abus de pouvoir de la part du gouvernement.

La réunion a été suivie d'une séance d'information à l'intention des ministres Blair, Mendicino, Alghabra et LeBlanc, avant la réunion du GII qui a eu lieu cet après-midi-là.

La commissaire Lucki de la GRC a appelé le ministre Mendicino pour le mettre au courant de la situation à Coutts. L'appel était privé parce que du personnel infiltré de la GRC était déployé sur le terrain et qu'on craignait une fuite d'information. La commissaire Lucki a mentionné au ministre Mendicino qu'une cellule endurcie de personnes en possession d'armes à feu, qui étaient disposées à se sacrifier pour leur cause, était établie à Coutts. Le ministre Mendicino a témoigné que ce moment était le plus grave et le plus critique jusqu'à présent en ce qui concerne les blocages. Il a mentionné à la commissaire Lucki qu'il ne pouvait pas garder l'information entièrement pour lui seul, il devait au moins en informer le premier ministre. Après l'appel, il a communiqué avec Katie Telford, la cheffe de cabinet du premier ministre, et lui a dit ce que la commissaire Lucki lui avait appris.

14.3 La réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident du 13 février

Le GII s'est réuni à 16 h le 13 février²². Bien qu'une bonne partie du procès-verbal de la réunion soit caviardée, car il contient des renseignements confidentiels du Cabinet et protégés par le secret professionnel, les parties non caviardées et le témoignage de témoins donnent un aperçu de ce qui s'est passé et de ce qui est finalement ressorti du processus mené par le GII.

La réunion a commencé par une discussion et des délibérations sur l'avancement des mesures fédérales, suivie par une mise à jour ciblée de la situation concernant les nouveaux faits importants survenus au cours des 24 dernières heures et des mises à jour sur les nouvelles communications clés.

14.3.1 Le point sur le maintien de l'ordre et l'application de la loi

Le ministre Mendicino a informé le GII que [TRADUCTION] « d'importants progrès avaient été réalisés quant au dégagement et à la sécurisation du pont Ambassador, mais qu'aucun échéancier précis n'avait été établi pour la réouverture du pont²³ ». Il a souligné que des mesures étaient en cours à d'autres points d'entrée pour appliquer la loi, notamment à Coutts et à Emerson. Il a également indiqué qu'un commandement central intégré avait été établi à Ottawa pour coordonner les activités de la GRC, de la PPO et du SPO, ce qu'il a décrit comme une mesure importante et concrète.

La commissaire Lucki n'a pas présenté de compte rendu lors de la réunion du 13 février du GII. Bien qu'elle ait d'abord témoigné l'avoir fait, cela se fondait sur le fait que

²² Selon le procès-verbal, la réunion du 13 février du GII s'est terminée à 17 h 30; voir le procès-verbal de la réunion du GII du 13 février, SSM.CAN.00000095, p. 4. Toutefois, les messages échangés par les membres de la GRC pendant la réunion donnent à penser que la discussion concernant le premier point à l'ordre du jour s'est poursuivie jusqu'à 17 h 27 et que la discussion concernant le dernier point a commencé à 17 h 54; voir le document PB.NSC.CAN.00008041, p. 20 et 21.

²³ Procès-verbal de la réunion du 13 février du GII, SSM.CAN.00000095, p. 5.

des notes d'allocation avaient été préparées à son intention, et non sur un souvenir précis. Lorsqu'on lui a présenté des documents qui indiquaient qu'elle n'avait pas fourni le compte rendu contenu dans ses notes d'allocation, la commissaire Lucki n'a eu aucun mal à l'accepter. Ces notes d'allocation comprenaient des détails sur le plan du SPO qui étaient semblables aux renseignements qu'elle avait fournis au CSMCO plus tôt dans la journée.

Dans son témoignage devant la Commission, le premier ministre Trudeau a exprimé l'opinion selon laquelle la planification des opérations policières à Ottawa n'était pas entièrement développée au 13 février et qu'il n'était pas convaincu que la police maîtrisait la situation. Il a noté que tout au long des manifestations, la police avait mentionné avoir un plan, mais que cela n'avait donné aucun résultat. Il n'a pas vu lui-même le plan du 13 février, mais a formé son opinion en se fondant sur les renseignements qu'il avait reçus. Il a compris, d'après ces renseignements, qu'Ottawa n'avait pas de plan opérationnel complet à ce moment-là.

Lors de l'audience, la CSNR a expliqué le type de preuve qu'elle se serait attendue à voir pour être certaine qu'un plan existait :

[TRADUCTION]

Nous nous attendions à ce que la GRC nous fournisse l'assurance que des effectifs étaient en place, que le plan était réalisable. Nous ne nous attendions pas à voir les détails. Cela concerne le maintien de l'ordre. Mais nous avons besoin d'une certaine assurance à savoir que, oui, enfin, les agents et l'équipement nécessaires ainsi que le plan réalisable, stratégique et tactique étaient en place. La même chose que l'on demandait depuis plusieurs jours. Nous n'avons aucune preuve ni assurance indiquant que c'était en fait là où nous en étions²⁴.

²⁴ Témoignage de Jody Thomas, transcription, 17 novembre 2022, p. 207.

On a demandé à la CSNR si cela était symptomatique des lacunes dans l’échange du renseignement entre les forces de l’ordre et le gouvernement dont elle avait parlé plus tôt dans son témoignage. Elle a convenu que c’était le cas, mais a ajouté qu’à son avis, les plans n’étaient pas suffisamment solides.

Lorsqu’on a demandé à la commissaire Lucki de la GRC pendant l’audience si elle aurait dû faire le point sur le plan d’Ottawa lors de la réunion du 13 février du GII, elle a dit ne pas être d’accord pour dire que cela était significatif, car elle avait présenté un compte rendu sur le plan lors de la réunion du GII qui avait eu lieu le jour précédent. Le GII était donc au courant de l’existence d’un plan et de la création d’une cellule de planification intégrée. Elle a également indiqué que les services de police avaient encore de la difficulté à obtenir l’approbation du plan.

La preuve concernant ce que la GRC comprenait de l’état d’avancement du plan le 13 février n’est pas claire. Lors de son entrevue, la commissaire Lucki a dit que le 13 février, elle avait compris que le plan allait être présenté au chef Sloly pour qu’il l’approuve et avait supposé que c’était ce qui allait se produire. Le 14 février, elle a toutefois appris que le chef Sloly n’avait pas approuvé le plan. Elle lui a dit ce jour-là que comme il n’avait pas approuvé le plan, celui-ci ne pouvait pas être mis en œuvre. Il a répondu qu’il n’avait pas besoin d’approuver le plan et qu’il chercherait à savoir pourquoi celui-ci n’était pas mis en œuvre. Le sous-commissaire Michael Duheme de la GRC était d’accord que le plan n’avait pas été approuvé le 13 février. Lors de l’audience, la commissaire Lucki a répété qu’elle n’était pas sûre que le plan ait été approuvé ce jour-là et a souligné que, qu’il soit approuvé ou non, ils ne savaient pas quand ni comment le plan pourrait être mis en œuvre. Le sous-commissaire Duheme a témoigné que le plan n’a été pleinement approuvé que plus tard dans la semaine, alors qu’ils s’approchaient de mesures coercitives. D’après le chef Sloly, celui-ci aurait indiqué à la commissaire Lucki le 13 février que le plan avait été entièrement approuvé. Selon la commissaire Lucki, elle aurait reçu des informations différentes d’autres membres du SPO.

Il semble y avoir eu une certaine confusion au sein de la GRC quant à l'approbation du plan à l'époque et, quoi qu'il en soit, une incertitude quant au moment et à la manière dont il serait exécuté. La commissaire Lucki et d'autres intervenants ne semblent pas avoir été certains de l'état d'avancement du plan et de sa mise en œuvre avant le 15 février. L'impression générale laissée lors de la réunion du 13 février du GII était que même si un plan était en cours d'élaboration, sa réalisation et le dispersement des manifestants à Ottawa demeuraient incertains.

14.3.2 Les renseignements sur les répercussions économiques

À la suite de la mise à jour du ministre Mendicino sur le maintien de l'ordre à l'intention du GII, la ministre Freeland a fait le point sur les répercussions économiques des blocages frontaliers. Elle a mentionné des [TRADUCTION] « pertes économiques continues se traduisant par une diminution de 0,1 à 0,2 % du produit intérieur brut pour chaque semaine pendant laquelle les blocages se poursuivent²⁵ ». La ministre Freeland a reconnu avoir obtenu ces chiffres d'une analyse économique de Bloomberg, et non des fonctionnaires de son ministère, et a ajouté dans son témoignage qu'elle avait également entendu ces chiffres être mentionnés lors de son appel avec les dirigeants de banques plus tôt ce jour-là. Son objectif était d'expliquer succinctement que les blocages pouvaient engendrer des répercussions importantes et à grande échelle sur l'économie canadienne. À ce moment, le ministère des Finances n'avait pas encore fourni de statistiques concernant les répercussions économiques des blocages. Je constate que le Ministère est finalement arrivé à un chiffre semblable dans son analyse du 22 février, dont je discute au chapitre 16.

Le ministère des Finances, après avoir effectué sa propre analyse, estimait que l'analyse de Bloomberg était trop simpliste et que, par conséquent, les répercussions étaient peut-être sous-estimées. Bloomberg décrivait les répercussions économiques minimales de chaque semaine de blocage comme étant les mêmes, sans tenir compte

²⁵ Procès-verbal de la réunion du 13 février du Groupe d'intervention en cas d'incident, SSM.CAN.00000095, p. 6.

du fait qu’au fur et à mesure que les blocages se poursuivraient, leur incidence sur l’économie canadienne augmenterait de façon exponentielle. Cela a mis en évidence pour le ministère et la ministre Freeland l’importance de mettre rapidement fin aux manifestations. La ministre Freeland a fait savoir à ses collègues du Cabinet que la principale préoccupation n’était pas l’incidence quotidienne sur les échanges commerciaux, mais plutôt les dommages majeurs et à long terme qui se produiraient si les blocages se poursuivaient.

14.3.3 Les évaluations du SCRS

Le directeur Vigneault a indiqué au GII que le SCRS n’avait relevé aucune menace envers la sécurité du Canada telle que définie par le mandat juridique du SCRS. Cependant, à la fin de la réunion du 13 février, le premier ministre lui a demandé s’il croyait nécessaire que le gouvernement fédéral invoque la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il a répondu que, selon lui, c’était le cas. Le directeur Vigneault a expliqué que cette réponse reflétait son avis à l’égard des circonstances et sa compréhension, fondée sur les conseils juridiques fournis par le ministère de la Justice, que la définition des menaces envers la sécurité du Canada était plus large aux fins de la *Loi sur les mesures d’urgence* que de la *Loi sur le SCRS*.

Le directeur Vigneault a expliqué qu’il a pris conscience pour la première fois que la définition de l’état d’urgence dans la *Loi sur les mesures d’urgence* faisait référence à l’article 2 de la *Loi sur le SCRS* le 10 février, date à laquelle le GII a commencé à envisager sérieusement d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence*. Ayant réalisé cela, il a demandé une interprétation juridique. Il a été informé que le terme avait une signification plus large dans la *Loi sur les mesures d’urgence* de celle qu’il connaissait en vertu de la *Loi sur le SCRS*.

Lors de la réunion du 13 février du GII, le SCRS a présenté une évaluation écrite de la menace quant aux risques associés à l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il s’agissait d’un résumé officiel des évaluations verbales que le directeur Vigneault

avait fournies lors des réunions des 10 et 12 février du GII. L'évaluation soulignait que certaines personnes ayant des opinions accélérationnistes ou antigouvernementales considéreraient l'invocation de la Loi comme une confirmation de leurs convictions fondamentales. Le SCRS a estimé que le fait d'invoquer la Loi galvaniserait probablement les récits antigouvernementaux au sein du Convoi de la liberté et, comme pour les sujets d'enquête du SCRS, favoriserait la radicalisation de certaines personnes vers la violence. Même si l'invocation de la Loi permettrait probablement de disperser le Convoi de la liberté à Ottawa et ailleurs, cela augmenterait probablement le nombre de Canadiens ayant des opinions antigouvernementales extrêmes et pourrait pousser certains d'entre eux à se radicaliser et à recourir à la violence²⁶.

14.3.4 La conclusion du Groupe d'intervention en cas d'incident

Le point de vue dominant au sein du GII était que la manifestation à Ottawa constituait désormais une occupation illégale bien établie et que la situation dans tout le pays était dangereuse, complexe et instable. Même si la situation au pont Ambassador s'était améliorée, le GII s'inquiétait de l'ampleur des ressources et du temps qu'il avait fallu pour que l'opération policière maîtrise ce blocage. Dans son témoignage, la greffière Charette a souligné qu'il n'était pas possible de savoir pendant combien de temps on pouvait conserver la maîtrise de la situation et qu'on craignait que les manifestations ne reprennent de l'ampleur à un autre passage frontalier.

Le GII a examiné les risques et les menaces de violence posés par les manifestations, notamment la militarisation de véhicules, l'utilisation d'enfants comme boucliers humains à Ottawa et à Windsor, la présence d'armes à feu en quantités inconnues à Coutts, les allégations selon lesquelles un vol d'armes à feu à Peterborough était lié aux manifestations et le fait que la police rencontrait une résistance lorsqu'elle tentait de faire respecter les lois, notamment en se faisant submerger par les manifestants. Le GII a également pris en considération le risque d'actes de violence

²⁶ « Possible Implications of *Emergencies Act* (formerly *War Measures Act*) Across the IMVE Space », TS.NSC.CAN.001.00000172_REL.

grave qui découlait de l’augmentation des activités de contre-manifestation, et l’on estimait de plus en plus probable que ce risque se concrétise. Le GII a conclu que les renseignements dont il disposait révélaient de réelles menaces d’actes de violence grave non seulement sur les lieux des manifestations en cours comme Ottawa, mais aussi dans un éventail d’autres endroits où de nouvelles manifestations pouvaient éclater. Comme en a témoigné le premier ministre, bien que des plans visant à rétablir l’ordre à chaque site avançaient peut-être, dans l’ensemble, le GII constatait que la situation semblait s’aggraver plutôt que d’être maîtrisée.

Le premier ministre Trudeau a témoigné que le GII a examiné attentivement les mesures et les outils qui pouvaient être utilisés au moyen de la *Loi sur les mesures d’urgence*, en particulier les options relatives aux remorqueuses, à la désignation de zones sécurisées et aux mesures bancaires. Le GII s’est demandé s’il serait possible de prendre des mesures au moyen de nouvelles lois plutôt que d’avoir recours à la *Loi sur les mesures d’urgence* et si le processus législatif pouvait être accéléré. La possibilité d’encourager les provinces à prendre elles-mêmes des mesures a également été étudiée. Le premier ministre a souligné que la préoccupation consistait non seulement à mettre fin aux manifestations, mais aussi à empêcher l’émergence de nouvelles manifestations pendant une période suffisamment longue pour permettre à la situation de se stabiliser dans l’ensemble du pays.

À la fin de la réunion du 13 février du GII, le consensus qui s’est dégagé autour de la table était que la *Loi sur les mesures d’urgence* était nécessaire. Le premier ministre Trudeau a souligné que même s’il n’était pas nécessaire d’obtenir le consensus, cela était significatif :

[TRADUCTION]

Nous avons fait un tour de table et... je m’attends toujours à ce que si des personnes sont en désaccord, à ce qu’elles prennent la parole à ce moment. Personne n’a dit *attendez un peu, nous ne croyons pas*

que vous devriez faire ça ni je crois que vous ne devriez pas faire ça, ce qui arrive de temps à autre lors des réunions du Cabinet et du GII. Et si quelqu'un était intervenu et avait dit d'accord... nous à Transports Canada... ne pensons pas que vous devriez invoquer l'état d'urgence, j'aurais dit merci, j'aurais pris cela en considération, mais je n'avais pas besoin de l'unanimité ni d'un consensus pour prendre la décision... Et dans ce cas, il y avait un consensus autour de cette table pour dire que la chose à faire était d'invoquer la Loi sur les mesures d'urgence²⁷.

La réunion du GII a permis de conclure que le premier ministre devait tenir une réunion de l'ensemble du Cabinet pour discuter de la possibilité d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. La réunion a été prévue le même soir à 20 h 30.

14.4 La réunion du Cabinet du 13 février

Le premier ministre a prononcé un mot d'ouverture lors de la réunion du Cabinet du 13 février. Il a indiqué que le gouvernement fédéral avait coopéré avec d'autres ordres de gouvernement en vue d'offrir des ressources et du soutien. Il a expliqué qu'au cours des derniers jours, le GII avait tenu trois réunions pour discuter des outils dont disposaient les services de police de Windsor et d'Ottawa, ainsi que de ceux dont disposait la GRC dans les postes frontaliers du pays. Il a déclaré que le GII s'était penché sur des mesures visant à renforcer les pouvoirs des agents des forces de l'ordre sur le terrain afin de mieux répondre aux manifestations.

14.4.1 Le point sur la situation

La CSNR Thomas a ensuite présenté au Cabinet une séance d'information intégrée sur la situation dans l'ensemble du Canada qui tenait compte des commentaires et des renseignements qui lui avaient été fournis par les divers ministères et organismes. Elle a indiqué que de nombreux PDE étaient toujours bloqués et que les opérations

²⁷ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 57.

escargot s’étaient avérées être une tactique efficace. Elle a souligné que le portrait de la menace relative à l’EVCI demeurait stable et inchangé et que le SCRS continuait de surveiller les personnes d’intérêt. Elle a indiqué que des progrès récents et importants en matière d’application de la loi avaient été réalisés à Windsor, qu’il y avait un potentiel d’avancée à Ottawa et que la GRC prenait des mesures pour faire appliquer la loi à Coutts. La CSNR Thomas a déclaré que lorsqu’elle a évoqué une avancée, elle faisait référence aux rapports faisant état d’une négociation entre le maire et les organisateurs du convoi.

La commissaire Lucki de la GRC n’a pas pris la parole lors de la réunion du Cabinet et n’a donc pas fait le point sur la planification des opérations policières à Ottawa. Les réunions du Cabinet sont réalisées dans un cadre rigoureusement structuré et hautement officiel où seuls les ministres prennent la parole. Les fonctionnaires peuvent prendre la parole, mais seulement si le premier ministre le leur demande expressément. On s’attendait de la commissaire Lucki qu’elle informe la CSNR Thomas ou le ministre de la Sécurité publique de tout renseignement qui, selon elle, devait être transmis au Cabinet.

La greffière Charette a déclaré que le Cabinet était généralement conscient que la GRC, la PPO et le SPO travaillaient ensemble à l’élaboration d’un plan opérationnel, puisque la commissaire de la GRC avait fourni des mises à jour régulières, quoique générales, à ce sujet au cours des semaines précédentes. Le Cabinet n’a reçu aucun renseignement détaillé sur le contenu de ce plan ni à savoir comment et quand il allait être approuvé et mis en œuvre.

14.4.2 La discussion sur les seuils et les outils

Après la mise à jour sur la situation, le Cabinet a discuté de l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Le procureur général David Lametti a donné un compte rendu verbal au Cabinet sur le seuil à atteindre pour déclarer un état d’urgence et la définition de menaces envers la sécurité du Canada.

Lorsqu'on leur a demandé si le Cabinet savait que le SCRS avait déterminé qu'il n'existait pas de menace pour la sécurité du Canada en vertu de la *Loi sur le SCRS*, la greffière Charette et la sous-greffière Drouin ont confirmé que le Cabinet en avait été informé. Lorsqu'on leur a demandé de nouveau en contre-interrogatoire, elles ne se souvenaient pas si cela avait été dit à l'ensemble du Cabinet ainsi qu'au GII.

Lorsque le directeur Vigneault a ensuite témoigné, il a confirmé que le Cabinet était au courant de cette évaluation. Je constate que les notes d'allocution de la CSNR en vue de la réunion du Cabinet comprennent la mention « SCRS/CST : Aucune préoccupation pour le moment²⁸ ».

La réunion du Cabinet a également donné lieu à une longue discussion sur les mesures qui pouvaient être prises si la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée.

Au cours des audiences de la Commission, on a voulu savoir si le Cabinet avait été informé du point de vue de la commissaire Lucki selon lequel tous les outils n'avaient pas encore été épuisés à Ottawa. Moins d'une heure avant le début de la réunion du Cabinet, la commissaire Lucki a répondu à une demande par courriel du chef de cabinet du ministre Mendicino, Mike Jones, qui souhaitait obtenir la liste des mesures d'urgence pouvant aider les forces de l'ordre à maîtriser les manifestations²⁹. La commissaire Lucki a suggéré un certain nombre d'outils, mais a ajouté qu'à son avis, tous les outils accessibles par le biais de la législation en vigueur n'avaient pas encore été épuisés. Elle a souligné qu'il y avait des situations où des accusations pouvaient être portées en vertu du *Code criminel* et que la récente déclaration de situation d'urgence par le gouvernement de l'Ontario contribuerait également à fournir des outils supplémentaires.

M. Jones a transmis le courriel de la commissaire Lucki au ministre Mendicino et au sous-ministre Stewart une demi-heure avant le début de la réunion du Cabinet. Les

²⁸ Remarques de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement – Ensemble du Cabinet, 13 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000298, p. 5.

²⁹ Courriel de Brenda Lucki à Mike Jones, 13 février 2022, PB.NSC.CAN.00003256.

commentaires sur le caractère suffisant des outils en vigueur n’ont pas été intégrés aux notes d’allocution que la commissaire Lucki a transmises au ministre Mendicino et à la CSNR Thomas quelques minutes avant le début de la réunion³⁰.

Les commentaires de la commissaire Lucki n’ont pas été transmis au Cabinet. La CSNR Thomas a affirmé que ces commentaires ne figuraient pas dans ses notes d’allocution, qui sont rédigées en fonction des renseignements qu’elle reçoit des divers ministères et organismes. Elle a souligné que la commissaire Lucki n’avait pas exprimé ce point de vue lors de la réunion du CSMCO ni lors de la réunion du GII tenues plus tôt dans la journée, ce qu’elle aurait dû faire si elle considérait certains renseignements utiles ou essentiels. Le ministre Mendicino n’était pas certain s’il avait lu le courriel de la commissaire Lucki devant le Cabinet. Il a souligné qu’il ne s’agissait pas d’un point de vue qu’elle lui avait exprimé directement. Il a également affirmé que le commentaire de la commissaire Lucki concernant les pouvoirs en vigueur n’aurait pas modifié de façon substantielle son point de vue sur la situation. En outre, il a précisé que les interactions qu’il a eues avec la commissaire Lucki ce jour-là indiquaient le contraire : elle exprimait des préoccupations grandissantes quant à la présence d’extrémistes idéologiques en possession d’armes à feu létales à Coutts.

La greffière Charette et la sous-greffière Drouin ont fait remarquer que bien que les commentaires de la commissaire Lucki n’aient pas été communiqués au Cabinet, le Cabinet savait qu’il existait des outils et des pouvoirs à la disposition d’organisations, dont la GRC, qui n’avaient pas été entièrement déployés. Il s’agissait là de l’objet des discussions menées dans le cadre de la piste n° 1 lors de la réunion du GII. La question pour le Cabinet, a expliqué la greffière Charette, était de savoir si ces pouvoirs seraient suffisants pour faire pleinement face à la situation.

³⁰ Notes d’allocution de B. Lucki, 13 février 2022, PB.NSC.CAN.00003245.

14.4.3 La conclusion de la réunion du Cabinet

Le premier ministre Trudeau a témoigné que, comme pour la réunion du GII, la réunion du Cabinet s'était terminée par un consensus autour de la table. Le Cabinet a décidé que le premier ministre devait tenir une réunion avec les premiers ministres des provinces et des territoires pour étudier l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les informer de la situation et envisager toute autre mesure nécessaire pour faire face à l'ensemble de la situation à laquelle le pays était confronté. Le ministre LeBlanc a souligné que le premier ministre avait clairement dit aux ministres qu'il n'avait pas pris de décision concernant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais qu'il obtiendrait l'avis des premiers ministres des provinces et territoires le lendemain. La véritable décision à ce sujet a été laissée à la discrétion du premier ministre après sa consultation avec les provinces et les territoires.

Lors de son entrevue avec les avocats de la Commission, le premier ministre Trudeau a déclaré que le gouvernement a surtout dû s'en remettre à son jugement pour déterminer le moment choisi. Si le gouvernement avait cherché à invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* après la première fin de semaine, il aurait été trop tôt. La police a été prise au dépourvu par la première fin de semaine des manifestations. Cependant, lors de la deuxième fin de semaine, les manifestations se poursuivaient malgré les tentatives de la police d'y mettre fin. Finalement, à la fin de la troisième fin de semaine, malgré les outils et les ressources disponibles, la situation n'avait toujours pas été résolue. C'est alors que le premier ministre et le Cabinet ont jugé que le moment opportun était venu.

La réunion du Cabinet s'est terminée vers 22 h, et les invitations à la réunion des premiers ministres ont été envoyées peu après.

15. Les événements précédant l’invocation de la Loi le 14 février 2022

15.1 La conférence téléphonique du caucus du premier ministre

Le premier ministre a effectué une conférence téléphonique avec les membres de son caucus le matin du 14 février pour leur faire savoir qu’il envisageait d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence*. Étant donné qu’ils feraient partie d’un gouvernement qui invoquerait la *Loi sur les mesures d’urgence*, il jugeait convenable de les mettre au courant avant les premiers ministres provinciaux. Le premier ministre a fait remarquer que la réponse de son caucus était très positive, bien que peu de commentaires aient été formulés.

15.2 La réunion des premiers ministres

En vertu de l’article 25 de la *Loi sur les mesures d’urgence*, le gouverneur en conseil, avant de faire, proroger ou modifier une déclaration d’état d’urgence, doit consulter le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province (c’est-à-dire, le Cabinet provincial) touchée par l’état d’urgence, sous réserve d’une exception limitée indiquée au paragraphe 25(2). Concernant les manifestations liées au Convoi de la liberté, le gouvernement fédéral a estimé que l’urgence touchait tout le pays et qu’il était donc tenu de consulter toutes les provinces. Le gouvernement a également étendu cette consultation à tous les territoires.

15.2.1 L’organisation de la réunion des premiers ministres

Après la réunion du Cabinet du 13 février, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont reçu une invitation pour une réunion des premiers ministres prévue le lendemain matin. Ce préavis était exceptionnellement court. Aucun ordre du jour ou document d’information n’a été fourni à l’avance et les premiers ministres n’ont pas été informés de l’objet de l’appel. La décision de ne pas divulguer l’objet de la réunion

était intentionnelle, car le gouvernement fédéral craignait une fuite. Comme l'ont expliqué la sous-greffière Drouin et le ministre des Affaires intergouvernementales LeBlanc, le gouvernement avait des préoccupations concernant la sécurité publique à la lumière de l'évaluation du SCRS selon laquelle l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était susceptible de déclencher une réaction de la part des manifestants.

Le premier ministre Trudeau a affirmé qu'aucun des premiers ministres provinciaux et territoriaux ne semblait surpris du sujet ou mal préparé à discuter de la *Loi sur les mesures d'urgence* lorsque la réunion a commencé. La sous-greffière Drouin avait un point de vue semblable. Il convient également de noter que le ministre Blair avait déclaré aux médias le 13 février que toutes les possibilités étaient envisagées, y compris l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

15.2.2 Les « Consultations » des provinces et des territoires et la « Consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d'urgence* »

Avant d'examiner la réunion des premiers ministres elle-même, il est utile de préparer le terrain en se penchant sur d'autres interactions entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui l'ont précédée. Celles-ci sont décrites dans le « Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence* » (« compte rendu des consultations »), qui a été déposé dans le cadre de la motion visant à confirmer la déclaration de l'état d'urgence. Ce document figure en annexe du volume 4 de mon rapport.

Le compte rendu est divisé en deux grandes sections : « Consultations » et « Consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d'urgence* ». La première section présente une liste détaillée de réunions, d'appels téléphoniques et d'autres communications multilatérales et bilatérales entre les ministres et les fonctionnaires fédéraux, d'une part, et leurs homologues provinciaux, territoriaux et municipaux, d'autre part. La liste des séances de consultation décrit également les

communications entre les représentants du gouvernement fédéral et les forces de l’ordre, ainsi qu’entre les représentants du gouvernement fédéral et les dirigeants autochtones. La section « Consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d’urgence* » décrit la réunion des premiers ministres ainsi que certaines interactions entre les représentants provinciaux et fédéraux qui ont eu lieu entre la réunion des premiers ministres et l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

Les témoignages que j’ai entendus de multiples témoins ont confirmé que la *Loi sur les mesures d’urgence* n’était pas un sujet de discussion lors des « consultations » énumérées dans le compte rendu. Interrogés sur la différence entre les « consultations » et la « consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d’urgence* », les représentants du Secrétariat des affaires intergouvernementales ont déclaré que la distinction n’était pas nécessairement claire. L’objectif de la section « Consultations » du compte rendu des consultations était d’établir le contexte entourant la réunion des premiers ministres et de montrer que d’importants travaux intergouvernementaux avaient été accomplis pour répondre aux manifestations. Le ministre LeBlanc a indiqué que les discussions initiales étaient des éléments importants du processus décisionnel du Cabinet et qu’elles ont permis de déterminer que les pouvoirs provinciaux et municipaux actuels n’allaient pas être suffisants pour mettre fin rapidement et sécuritairement aux manifestations.

Toutefois, personne n’a soutenu devant moi que ces « consultations » constituaient la consultation requise en vertu de l’article 25 de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

15.2.3 Les points de vue exprimés lors de la réunion des premiers ministres

Le premier ministre Trudeau, les premiers ministres de toutes les provinces et de tous les territoires, les ministres Mendicino, Lametti et LeBlanc ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont assisté à la réunion des

premiers ministres. La réunion a duré environ une heure, quoique le premier ministre ait déclaré qu'il n'y avait pas de durée limite à respecter pour l'appel.

Le premier ministre Trudeau a commencé par discuter de la situation à Ottawa et ailleurs. Il a déclaré que bien que le gouvernement défende toujours le droit à la liberté d'expression et de participer à des manifestations pacifiques, les manifestations avaient largement dépassé le stade d'une manifestation pacifique; il s'agissait d'événements organisés qui se répandaient partout au Canada et qui étaient soutenus par de l'argent et des organisateurs provenant de l'extérieur du Canada. Il a ajouté que des infrastructures essentielles étaient ciblées, que des points d'entrée étaient bloqués, que des perturbations économiques importantes étaient survenues et que la réputation du Canada à l'échelle internationale était entachée.

Le premier ministre a informé les premiers ministres des provinces et des territoires que la réunion avait été organisée dans le but de les consulter à savoir si le gouvernement fédéral devait déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il leur a mentionné qu'aucune décision n'avait encore été prise et que si la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée, les mesures d'urgence serviraient à compléter les mesures des provinces et territoires et ne les remplaceraient pas. Il a également indiqué que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'impliquait pas le recours aux forces armées.

Le ministre Lametti a expliqué le seuil pour pouvoir déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les mesures de protection prévues par cette loi et l'exigence de consultation. Il a ensuite précisé les six mesures que le gouvernement envisageait de prendre.

Lorsqu'on lui a demandé s'il avait discuté de l'exigence prévue par la *Loi sur les mesures d'urgence* selon laquelle il doit exister des « menaces pour la sécurité du Canada », le ministre Lametti a déclaré qu'il n'avait pas fait expressément référence à la définition contenue dans la *Loi sur le SCRS*, mais qu'il avait exprimé la gravité de

la situation dans les provinces et les territoires touchés. Il a déclaré que la discussion portait sur les menaces graves envers la sécurité du Canada et qu’il croyait que la définition contenue dans la *Loi sur le SCRS* avait été discutée expressément ou autrement comprise dans la discussion.

Le ministre LeBlanc a abordé la collaboration continue avec les gouvernements provinciaux et municipaux, en soulignant encore une fois que les mesures proposées ne remplaceraient pas les efforts provinciaux. Le premier ministre Trudeau a ensuite ouvert la discussion aux premiers ministres provinciaux et territoriaux, qui ont exprimé diverses opinions à ce sujet.

Le premier ministre de la Colombie-Britannique, John Horgan, s’est dit en faveur du recours à la *Loi sur les mesures d’urgence* et a souligné que la démarche semblait mesurée et pratique. Il a indiqué que même si la Colombie-Britannique n’était pas aussi touchée que d’autres provinces et territoires, elle était tout aussi vulnérable que ceux-ci. Il s’est dit préoccupé par l’épuisement des ressources de la GRC en Colombie-Britannique et par le fait que les manifestants s’enhardissaient.

Le premier ministre du Yukon, Sandy Silver, a pleinement appuyé le recours à la Loi et a posé quelques questions au sujet du processus parlementaire.

La première ministre des Territoires du Nord-Ouest, Caroline Cochrane, s’est dite d’accord avec l’idée d’invoquer la Loi, mais a souligné qu’elle demanderait des consultations supplémentaires si jamais l’on décidait de faire intervenir l’armée.

Le premier ministre de l’Alberta, Jason Kenney, a laissé entendre que le gouvernement fédéral utilisait le blocage de Coutts et les demandes d’aide antérieures de l’Alberta comme prétexte pour invoquer la Loi. Il a signalé que la GRC était au courant de la présence d’une [TRADUCTION] « cellule de manifestants endurcis et potentiellement violents au sein du groupe de Coutts, qui sont prêts à mourir pour leur cause et qui sont lourdement armés ». Il a souligné que « les personnes au cœur de ce mouvement ne sont pas rationnelles » et que le fait d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence* pourrait

être perçu comme une grave provocation. Le premier ministre Kenney a affirmé que le gouvernement fédéral devrait lever les exigences en matière de vaccination pour les camionneurs. Il a également dit être [TRADUCTION] « tout aussi frustré que vous », que cela « ressemblait parfois à un échec de l'État » et qu'il « n'ergotait pas sur l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais qu'il existait d'autres façons de réduire l'ardeur des gens³¹ ».

Le premier ministre de la Saskatchewan, Scott Moe, a parlé des manifestations qui avaient lieu dans cette province et a exprimé son opinion selon laquelle la police était en mesure de gérer les manifestants sur place avec les outils existants. Le premier ministre Moe a proposé que les gouvernements lèvent les mesures en matière de santé publique.

La première ministre du Manitoba, Heather Stefanson, a également exprimé la crainte que les mesures d'urgence n'enveniment la situation. Elle a déclaré que le Manitoba avait déjà les outils appropriés en place et a fait écho à la suggestion du premier ministre Moe selon laquelle les gouvernements devraient établir un plan pour réduire les restrictions liées à la COVID-19.

Le premier ministre Trudeau a répondu que, même s'il entendait des observations communes être soulevées par les premiers ministres des trois provinces des Prairies au sujet de la levée des mesures en matière de santé publique, les blocages en cours n'étaient pas uniquement liés à la COVID-19 : [TRADUCTION] « il s'agit d'un enjeu d'ordre public et de sécurité publique, et non d'une négociation concernant exclusivement les exigences en matière de vaccination³² ».

³¹ Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 3; Rapport institutionnel du gouvernement de l'Alberta, ALB.IR.00000001, par. 96 et 97.

³² Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 5.

Le premier ministre du Nunavut, P. J. Akeeagok, a déclaré que le Nunavut n’était pas directement touché, mais a souligné l’importance d’assurer l’approvisionnement en nourriture.

Le premier ministre de l’Ontario, Doug Ford, a appuyé l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il a souligné que la seule façon dont ils étaient parvenus à désamorcer le blocage du pont Ambassador avait été d’y consacrer toutes leurs ressources. Il a affirmé que cela avait entraîné des pertes commerciales de 700 millions de dollars par jour et qu’ils ne pouvaient [TRADUCTION] « permettre à la minorité d’affecter le plus grand nombre » à l’échelle de la province. Il a décrit la situation au pont Ambassador et à Ottawa comme étant « anarchique » et a conclu en disant qu’il appuyait à 100 % le premier ministre³³.

Le premier ministre du Québec, François Legault, a dit que le Québec était préoccupé par la situation à Ottawa, a reconnu que celle-ci était inacceptable, a fait remarquer qu’il [TRADUCTION] « faut faire ce qui doit être fait » et a indiqué qu’il « appuyait Ford à 100 % ». Cependant, il a mentionné qu’au Québec, la police parvenait à maîtriser la situation pour l’instant et que la *Loi sur les mesures d’urgence* ne devrait pas s’appliquer au Québec si elle était invoquée³⁴.

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Blaine Higgs, a mentionné que même si la situation à Ottawa était devenue enracinée, la police avait bien géré les manifestations dans sa province. Il a indiqué que les pouvoirs que confère la *Loi sur les mesures d’urgence* pourraient être utilisés à Ottawa, mais qu’ils n’étaient pas nécessaires au Nouveau-Brunswick.

³³ Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 5 et 6; Rapport institutionnel du gouvernement de la Saskatchewan, SAS.IR.00000001, par. 39.

³⁴ Rapport institutionnel du gouvernement de la Saskatchewan, SAS.IR.00000001, par. 40. Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 6 et 7.

Le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, Dennis King, a confirmé qu'il souhaitait que les perturbations cessent, mais il a également dit craindre que la situation s'envenime. Il a indiqué que l'Île-du-Prince-Édouard serait là pour faire sa part, mais a exprimé des réserves quant aux prochaines mesures à prendre.

Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, Tim Houston, a qualifié la situation à Ottawa de « complètement dégoûtante » et a reconnu qu'elle devait être résolue. Toutefois, il a indiqué que la Nouvelle-Écosse disposait des ressources dont elle avait besoin, qu'il craignait que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'exacerbe les tensions et qu'il n'était pas certain qu'il était approprié d'adopter une démarche générale dans tout le pays.

Le premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Andrew Furey, a appuyé le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. De son point de vue, les manifestations ne concernaient pas les exigences en matière de vaccination, mais étaient plutôt le reflet d'une colère générale à l'égard de l'État à l'échelle nationale. Il a souligné qu'en tant qu'île, Terre-Neuve était vulnérable aux problèmes relatifs aux chaînes d'approvisionnement et qu'il voulait que des mesures fermes et déterminantes soient prises pour protéger sa province.

Le premier ministre Trudeau a conclu la réunion en disant que la consultation l'aiderait à formuler sa décision et qu'il enverrait une lettre à tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux. Il a ajouté que le point de vue qu'il avait entendu des premiers ministres était que si l'on décidait d'aller de l'avant, il fallait faire preuve de prudence.

On a demandé au premier ministre lors de l'audience ce qu'il aurait fallu pour le convaincre de ne pas invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a répondu qu'il aurait fallu que les premiers ministres mentionnent avoir une solution ne nécessitant pas l'utilisation de la Loi et qu'il n'avait pas entendu cela.

15.3 La consultation des peuples autochtones

Un sujet important abordé lors des audiences a été la mesure dans laquelle les peuples autochtones ont été consultés avant que le gouvernement fédéral n’invoque la *Loi sur les mesures d’urgence*. La Loi ne comporte aucune obligation officielle que les peuples autochtones soient consultés, une omission que j’aborde plus loin dans le présent rapport.

L’avocate de l’Union of British Columbia Indian Chiefs a demandé directement au sous-ministre de la Sécurité publique Stewart si des consultations avaient été menées auprès de gouvernements, de représentants ou de membres des Premières Nations ou encore auprès de groupes autochtones pendant les événements du Convoi de la liberté. Il a répondu avec franchise qu’il n’était pas au courant de consultations menées auprès des Premières Nations au sujet de l’application de la loi dans les zones urbaines ou aux points frontaliers. Il a convenu que du point de vue de la sécurité publique, il est important que le gouvernement fédéral et les services de police collaborent avec les Premières Nations lors d’un événement susceptible de troubler l’ordre public. Il a ajouté que Sécurité publique Canada collabore actuellement avec les Premières Nations, à la lumière de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, pour s’assurer que les Premières Nations bénéficient de services de police au même titre que les autres régions du pays.

L’avocate de l’Union of British Columbia Indian Chiefs a posé des questions semblables au ministre Mendicino. Il a répondu avoir tenu des discussions vastes et continues avec des représentants et des dirigeants des Premières Nations et des communautés autochtones dans le cadre de son rôle à titre de ministre de la Sécurité publique. Il a ajouté que lors de la période menant à l’invocation, plusieurs ministres, dont les ministres des Relations Couronne-Autochtones et des Services aux Autochtones, communiquaient régulièrement avec les Premières Nations et les peuples autochtones. Toutefois, il n’a fait mention d’aucune discussion en particulier

que lui-même ou ses collègues ministres auraient eue avec les peuples autochtones au sujet de la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le ministre Lametti a confirmé que le ministre des Relations Couronne-Autochtones avait communiqué de façon informelle avec les dirigeants de trois organisations autochtones nationales pendant cette période.

15.4 Les événements suivant la réunion des premiers ministres et la décision d'invoquer la Loi

Après la réunion des premiers ministres, le premier ministre Trudeau a communiqué avec les leaders de l'opposition pour leur dire que le gouvernement envisageait d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que pour leur demander leur appui.

Ce jour-là, le ministre Dominic LeBlanc s'est également entretenu avec certains homologues provinciaux et territoriaux, dont son homologue du Québec, la ministre Sonia LeBel. La ministre LeBel et le premier ministre Legault craignaient particulièrement que la GRC ne remplace les autorités provinciales ou municipales si l'état d'urgence était déclaré. Le ministre LeBlanc croyait que l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre* en 1970 contribuait à ces préoccupations. Au cours de l'appel, le ministre LeBlanc a rassuré la ministre LeBel sur le fait que le gouvernement fédéral ne remplacerait pas les autorités provinciales du Québec. Il a expliqué que la *Loi sur les mesures d'urgence* devait être appliquée à l'échelle nationale parce que les mesures financières que le gouvernement envisageait de prendre devaient s'appliquer à l'ensemble du Canada pour empêcher les institutions financières de certaines provinces de devenir des refuges pour les comptes bancaires finançant le convoi. Il a également souligné que la situation était changeante et instable dans la mesure où, même si le pont Ambassador était dégagé, il était possible que les personnes reviennent ou s'établissent ailleurs.

Le ministre LeBlanc s'est rappelé que la ministre LeBel avait trouvé convaincant l'argument d'éviter que des institutions financières ne deviennent des refuges et a

déclaré qu’il serait utile que le ministre Lametti s’adresse à son homologue du Québec, le ministre Simon Jolin-Barrette. Cet appel a ensuite eu lieu.

Du côté des fonctionnaires, les travaux se sont poursuivis. Les sous-ministres ont tenu une réunion du CSMCO en début d’après-midi, et la CSNR a présenté le résumé de la réunion du Cabinet de la soirée précédente. Le sous-ministre des Affaires intergouvernementales a fait état de la diversité des points de vue exprimés lors de la réunion des premiers ministres et souligné que tous étaient unanimes sur un point, à savoir qu’il fallait maîtriser la situation à Ottawa. Pour l’avenir, la CSNR et le directeur du SCRS ont souligné l’importance de mieux comprendre où et de quelle façon les convois avaient cessé d’être pacifiques.

Au cours de la réunion du CSMCO, la commissaire de la GRC a présenté un compte rendu des manifestations dans l’ensemble du pays. Elle a indiqué que l’application de la loi avait été couronnée de succès à Windsor et que le pont Ambassador était ouvert, mais a demandé [TRADUCTION] « comment maintiendrons-nous la sécurité de l’infrastructure? ». Elle a signalé que le PDE d’Emerson était toujours bloqué, mais qu’un plan opérationnel était en place. Elle a fait état de l’opération policière à Coutts et indiqué que la situation était très instable, que plusieurs personnes avaient été arrêtées et que de nombreuses armes avaient été saisies. En Colombie-Britannique, la route était ouverte, mais la circulation était détournée pour des raisons de sécurité. Elle a signalé qu’il y avait eu des affrontements à Ottawa au cours de la fin de semaine entre des manifestants et des contre-manifestants et que des camions se déplaçaient vers la rue Wellington, conformément à l’entente conclue avec le maire. Elle a indiqué que le plan d’application de la loi avait été approuvé et était en cours de réalisation et qu’il fallait minimiser l’empreinte des manifestations.

Il incombait à la greffière du Conseil privé de conseiller le premier ministre en ce qui concerne l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Le BCP avait commencé à préparer une note de décision de la greffière à l’intention du premier ministre après la réunion du Cabinet du 13 février. La note de décision a été envoyée au premier

ministre à 15 h 41 le 14 février. Elle résumait les renseignements et les évaluations que le gouvernement avait reçus jusqu'à maintenant et indiquait que les seuils fixés par la loi pour l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* étaient atteints. La note de décision examinait également les différents points de vue exprimés par les premiers ministres lors de la réunion des premiers ministres et indiquait que l'exigence de consultation prévue par l'article 25 de la Loi avait été satisfaite grâce à cette réunion. En fin de compte, la greffière Charette a recommandé que la gouverneure en conseil déclare l'état d'urgence et adopte une démarche proportionnée assortie de mesures temporaires qui compléteraient le pouvoir des provinces de diriger leurs forces policières tout en respectant la *Charte canadienne des droits et libertés* en tout temps.

La note de décision présente d'abord l'aperçu de l'information concernant la décision demandée au premier ministre, appelé « encadré de décision ». Cet encadré résume ainsi les menaces que représentaient les manifestations :

[TRADUCTION]

Bien que les manifestations aient initialement été relativement pacifiques, elles sont devenues plus complexes et se sont étendues à de multiples endroits au pays. Le mouvement est considéré comme hautement organisé et bien financé et il alimente une impression générale de désordre public qui pourrait continuer à s'aggraver et entraîner de graves risques pour la sécurité publique, la stabilité économique et les relations internationales. L'incidence économique à ce jour est estimée à environ 0,1 % du produit intérieur brut du Canada (PIB) par semaine. Toutefois, d'importants corridors commerciaux ainsi que la réputation du Canada en tant que pays stable, prévisible et fiable pour les investisseurs pourraient être en péril si la situation se poursuit³⁵.

³⁵ Note de service à l'intention du premier ministre, *Invoking the Emergencies Act to End Nation-Wide Protests and Blockades*, SSM.NSC.CAN.00003224, p. 2.

La note de décision indiquait qu’une évaluation plus détaillée de la menace serait fournie au premier ministre sous pli séparé. La greffière Charette a déclaré que l’intention était que le bureau de la CSNR prépare cette évaluation afin de l’inclure dans la note de décision. La CSNR a envoyé un courriel aux cadres supérieurs du SCRS et de la GRC ainsi qu’au BCP le 14 février à 11 h 45 pour demander que l’évaluation soit préparée :

[TRADUCTION]

J’ai besoin d’une évaluation de la menace que représentent ces blocages pour Janice [Charette]. Les personnes impliquées. Les armes. Le mobile. Il est clair que ce n’est pas seulement à propos de la COVID et que la situation constitue une menace pour la démocratie et la primauté du droit. Pourrais-je obtenir une évaluation, s’il vous plaît? David [Vigneault], est-ce vous qui vous en chargerez? C’est très urgent. N’hésitez pas à m’appeler si vous avez des questions³⁶.

L’évaluation écrite visait à recueillir toutes les évaluations verbales de la menace exprimées par les organismes fédéraux concernés lors des réunions du GII. La CSNR a confirmé qu’en fin de compte, l’évaluation plus détaillée de la menace est passée à travers les mailles et n’a jamais été préparée.

L’essence de l’opinion de la greffière quant au respect des critères à remplir pour déclarer l’état d’urgence se trouve dans une section intitulée « Commentaires du BCP » :

[TRADUCTION]

Le BCP est d’avis que les exemples des preuves recueillies jusqu’à maintenant [passage caviardé pour préserver le secret professionnel]

³⁶ Courriel de J. Thomas, 14 février 2022, PB.NSC.CAN.00008485.

appuient la conclusion selon laquelle les deux critères à remplir pour déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* sont respectés.

Plus précisément, bien que les autorités municipales et provinciales aient pris dans des zones touchées des mesures déterminantes, comme l'application de la loi au pont Ambassador à Windsor, le BCP est d'avis qu'il a fallu déployer des efforts considérables pour rétablir l'accès au site et qu'il faudra faire de même pour y maintenir l'accès. La situation dans tout le pays demeure préoccupante et imprévisible. Bien qu'il n'y ait aucune preuve à l'heure actuelle que des groupes extrémistes ou des donateurs étrangers sont impliqués de manière significative, le BCP constate que les perturbations et le désordre public se font sentir partout au pays et au-delà des frontières du Canada, ce qui pourrait donner un nouvel élan au mouvement et entraîner des préjudices irréparables, notamment en ce qui concerne la cohésion sociale, l'unité nationale et la réputation du Canada sur la scène internationale. De l'avis du BCP, cela correspond aux paramètres législatifs qui définissent les menaces pour la sécurité du Canada, bien que cette conclusion soit susceptible d'être contestée³⁷.

Au cours du témoignage qu'elles ont fait devant moi, la greffière Charette et la sous-greffière Drouin ont expliqué les raisons qui les ont amenées à conclure que le seuil juridique à atteindre pour déclarer l'état d'urgence avait été atteint. La greffière a souligné que la manifestation à Ottawa était devenue une occupation illégale. Elle a également indiqué que l'opération policière à Coutts et la découverte d'une grande réserve d'armes à feu tôt le matin du 14 février avaient confirmé son opinion selon laquelle des actes graves de violence risquaient d'être posés et qu'il était nécessaire d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. De plus, bien qu'il n'y ait pas eu de

³⁷ Note de service à l'intention du premier ministre, *Invoking the Emergencies Act to End Nation-Wide Protests and Blockades*, SSM.NSC.CAN.00003224, p. 7 et 8.

mouvement général ni de coordination centrale des manifestations à l’échelle du pays, il existait des éléments probants à l’effet d’une certaine organisation et coordination entre les différentes cellules de manifestants. Dans la mesure où ils ont pu suivre la situation dans les médias sociaux, les représentants du gouvernement ont pu observer certaines communications en ce sens.

Le premier ministre Trudeau a témoigné qu’il n’était pas surpris par le contenu de la note, car cela correspondait à l’information qu’il avait reçue et au consensus auquel était parvenu le GII la veille lors de sa réunion³⁸. Après avoir reçu et examiné la note de décision, il a décidé d’invoquer la Loi³⁹. Par conséquent, la gouverneure en conseil a ordonné la proclamation de l’état d’urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*. La proclamation a été faite le 14 février 2022. Le lendemain, la gouverneure en conseil a pris deux mesures d’urgence que je décris au chapitre 15.

Le premier ministre Trudeau a déclaré qu’après avoir examiné la note de décision, il s’est demandé s’il devait attendre quelques jours pour voir s’il était vraiment nécessaire d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il s’est alors dit : [TRADUCTION] « Et si au moment où j’avais eu l’occasion de faire quelque chose, j’avais attendu et que l’impensable s’était produit dans les jours suivants, alors que tous ces avertissements indiquaient que ça allait peut-être se produire? ». Compte tenu des conseils de l’ensemble du Cabinet et des représentants de la fonction publique ainsi que de son propre point de vue, il était à l’aise d’affirmer que l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence* était la bonne chose à faire. Il croyait que cela permettrait de protéger les Canadiens⁴⁰.

À 16 h 30 (heure de l’Est), le premier ministre Trudeau a tenu une conférence de presse avec la ministre Freeland et les ministres Blair, Mendicino et Lametti, lors de

³⁸ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 67.

³⁹ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 66-69.

⁴⁰ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 68.

laquelle il a annoncé que le gouvernement fédéral invoquait la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Une réunion de tous les membres du Cabinet a eu lieu le 15 février à 10 h, au cours de laquelle le Cabinet a discuté de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ainsi que des mesures adoptées. La CSNR Thomas a fait le point sur la situation et indiqué que l'on estimait alors que la mobilisation augmentait en faveur d'actes de violence en raison de l'invocation de la Loi. La CSNR Thomas a également indiqué au Cabinet que les forces de l'ordre avaient approuvé un plan coordonné et que des efforts étaient déployés pour mettre un terme au financement des manifestations, notamment aux dons provenant de l'étranger.

De plus, le 15 février, le premier ministre Trudeau a envoyé une lettre aux premiers ministres des provinces et territoires dans laquelle il décrivait les raisons pour lesquelles il avait invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence*. Sa lettre réitérait bon nombre des commentaires que le premier ministre avait formulés lors de la réunion des premiers ministres. Elle indiquait également que les points de vue exprimés par les premiers ministres lors de la réunion des premiers ministres avaient été pris en compte et qu'ils orienteraient le compte rendu des consultations que le gouvernement déposerait au Parlement. La lettre indiquait également que d'autres comptes rendus et discussions étaient à venir durant les prochains jours.

Chapitre 15

Les mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*



Les mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*

1. Introduction

Avec la proclamation de l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet fédéral a obtenu le pouvoir de répondre à l'urgence au moyen d'une variété de règlements et de décrets. Le gouvernement a fini par promulguer deux mesures en vertu de la Loi : le *Règlement sur les mesures d'urgences* [sic] et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. Dans ce chapitre, je traite de la teneur de ces mesures. Dans le chapitre suivant, j'en examine l'utilisation.

2. Le *Règlement sur les mesures d'urgences*

2.1 Les interdictions

Le *Règlement sur les mesures d'urgences* (RMU) contenait quatre séries d'interdictions qui, de diverses manières, visaient les types de manifestations se déroulant à Ottawa et aux points d'entrée au Canada. La première disposition, et la plus directe, était l'interdiction pure et simple de participer à trois sortes d'assemblées publiques « dont il est raisonnable de penser qu'elle[s] aurai[en]t pour effet de troubler la paix¹ ».

Le premier type d'assemblées visé par cette interdiction était celui dont il est raisonnable de penser qu'il aurait pour effet de troubler la paix en entravant le

¹ *Règlement sur les mesures d'urgences*, D.O.R.S./2022-21, art. 2(1) (RMU).

fonctionnement d' « infrastructures essentielles² ». Les infrastructures essentielles désignaient un large éventail de lieux et d'installations importants pour la circulation des personnes et des biens. Selon la définition du *RMU*, il s'agissait des aéroports, des gares ferroviaires et des points d'entrée, ainsi que de lieux tels que les bureaux de douane, les entrepôts, les terminus d'autobus et les phares. La définition visait également la production et la transmission d'énergie, les services publics et les hôpitaux ou autres lieux où les vaccins contre la COVID-19 étaient administrés. La définition n'incluait pas la Cité parlementaire. À première vue, cette omission peut sembler étrange, étant donné que la plupart des manifestations étaient concentrées à cet endroit. Cependant, comme je l'expliquerai dans le présent chapitre, la Cité parlementaire faisait l'objet d'un traitement spécial dans d'autres parties du *RMU*.

Le deuxième type d'assemblées visé par la première série d'interdictions énoncée dans le *RMU* était celui dont il était raisonnable de penser qu'il troublerait la paix en entravant gravement la circulation des personnes ou des biens, ou en entravant gravement le commerce³. Alors que la prohibition des assemblées qui entravent le fonctionnement d'une infrastructure essentielle visait le lieu où elles se déroulaient, cette deuxième prohibition portait sur l'effet de la manifestation elle-même. Si une assemblée entravait gravement la circulation des personnes ou des biens, elle était interdite, qu'elle se soit déroulée ou non dans une installation répondant à la définition légale d'« infrastructure essentielle » ou à proximité de celle-ci. Inversement, une manifestation qui entravait le fonctionnement d'une infrastructure essentielle était interdite, qu'elle ait ou non pour effet de perturber la circulation des personnes ou des biens.

Le troisième type d'assemblées interdites était celui dont il était raisonnable de penser qu'il pourrait troubler la paix en favorisant l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens. Les assemblées qui encourageaient

² *RMU*, art. 2(1)b).

³ *RMU*, art. 2(1)a).

les menaces ou le recours à la violence grave étaient interdites, quels qu'aient été leur emplacement ou leur impact réel sur la circulation des personnes ou des biens.

La participation à l'un de ces trois types d'assemblées était interdite par le *RMU*. En outre, ce dernier interdisait expressément aux particuliers de faire participer des enfants à de telles assemblées⁴. Cette disposition a été prévue pour tenir compte du fait que de nombreuses familles participaient aux manifestations à Ottawa et aux points d'entrée. En vertu de cette disposition, les parents qui amenaient leurs enfants mineurs avec eux à une manifestation étaient tenus de les en écarter, que les parents participent ou non à la manifestation.

Ces dispositions semblaient viser non seulement les types de manifestations qui ont eu lieu à Ottawa et à divers points d'entrée des États-Unis, mais aussi d'autres types de manifestations que le gouvernement fédéral craignait de voir se produire si des mesures n'étaient pas prises. Lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, il n'y avait pas eu de manifestations dans les ports maritimes, par exemple. Cependant, il est évident que le gouvernement craignait que les blocages aux infrastructures terrestres ne suscitent des manifestations similaires dans des ports importants. Par exemple, le 12 février 2022, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) signalait qu'un blocage au port d'Halifax pourrait avoir lieu.

La deuxième série de mesures prévues par le *RMU* interdisait aux étrangers d'entrer au Canada pour participer à une assemblée publique interdite par le *RMU* ou pour faciliter une telle assemblée. L'article 3(1) du *RMU* contenait une interdiction générale d'entrée au Canada pour de tels individus. Il y avait plusieurs exceptions à cette interdiction, dont la plupart s'appliquaient à des particuliers ou à des groupes jouissant d'une forme quelconque de droit spécial ou de droit d'entrer au Canada. Il s'agissait notamment des personnes ayant le statut d'« Indien » en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que des personnes demandant l'asile, envers lesquelles le Canada avait des obligations particulières en vertu du droit national et international. Cette

⁴ *RMU*, art. 2(2).

disposition a été introduite parce que le gouvernement fédéral craignait de voir des ressortissants étrangers entrer au Canada pour se joindre à des manifestations et de voir cette situation se poursuivre si elle n'était pas réglée à la frontière.

La troisième interdiction prévue dans le *RMU* était une règle largement formulée interdisant de se déplacer « à destination ou à l'intérieur d'une zone » où se tenait une assemblée publique interdite⁵. Il était également interdit de faire voyager des enfants dans la zone d'une assemblée interdite, ou dans un rayon de 500 mètres autour d'un tel endroit⁶. À première vue, toutefois, cette interdiction ne faisait pas de différence entre les personnes qui participaient à l'assemblée interdite et les résidents d'Ottawa, dont les déplacements quotidiens pouvaient les amener dans des zones où se déroulaient des manifestations interdites. Pour pallier ce problème, le *RMU* prévoyait quatre exemptions⁷. La principale permettait aux personnes de se déplacer en direction d'une zone où se tenait une assemblée interdite ou de la traverser si elles vivaient ou travaillaient dans cette zone, ou si elles s'y déplaçaient « pour des motifs autres que de prendre part à l'assemblée ou la faciliter ». Des exemptions s'appliquaient également aux agents de la paix, aux employés ou agents du Canada ou d'une province agissant dans l'exercice de leurs fonctions, ou à toute autre personne présente avec la permission d'un agent de la paix ou du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Ces trois dernières exemptions ont été conçues pour permettre à des personnes telles que les policiers, les agents chargés de l'application des règlements, les agents des services frontaliers et d'autres agents publics d'être présentes lors d'une assemblée interdite afin d'y répondre.

La quatrième et dernière série d'interdictions prévues par le *RMU* visait les personnes qui, sans participer elles-mêmes à des assemblées interdites, soutenaient celles qui y participaient. Ces règles interdisaient aux personnes d'utiliser, de réunir, de rendre disponibles ou de fournir des biens – ou d'inviter une autre personne à le faire – dans

⁵ *RMU*, art. 4(1).

⁶ *RMU*, art. 4(2).

⁷ *RMU*, art. 4(3).

le but de faciliter la participation à une assemblée interdite ou de faire bénéficier toute personne ayant participé à une telle assemblée ou l'ayant facilitée⁸. En termes simples, le *RMU* interdisait à quiconque de fournir toute forme de soutien matériel pour aider ou récompenser des personnes impliquées dans des assemblées interdites. Cela avait pour effet d'interdire les dons d'argent, de nourriture, de carburant ou d'autres biens aux manifestants. Comme nous le verrons plus en détail dans ce chapitre, cette interdiction de fournir un soutien était étroitement intégrée au système de gel des avoirs imposé en vertu du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*.

2.2 L'application du Règlement

Le *RMU* contenait des mécanismes d'application. Le premier consistait en un large octroi de pouvoirs aux agents de la paix, comme la police. En cas de non-respect du *RMU*, les agents de la paix étaient habilités à « prendre les mesures nécessaires pour faire observer » le *RMU*, ainsi que toute loi provinciale ou municipale⁹. Outre le *RMU*, la référence aux lois provinciales et aux règlements municipaux permettait aux membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) de faire appliquer les lois fédérales et provinciales en Ontario. Au lieu de devoir assermenter les membres de la GRC à titre d'agents spéciaux en vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario – procédure qui, en l'absence de cette disposition, aurait été nécessaire pour donner aux agents de la GRC l'autorité dans ce domaine –, le *RMU* autorisait directement tous les agents de la paix, y compris les agents de la GRC, qui intervenaient en cas de manquement au *RMU*, à prendre les mesures nécessaires pour faire respecter les lois provinciales et les règlements municipaux. Fait important, cette mesure englobait les infractions aux dispositions du *Code de la route*, ainsi que les règlements municipaux relatifs aux moteurs qui tournent au ralenti, à l'obstruction des voies de circulation et à la sécurité incendie.

⁸ *RMU*, art. 5.

⁹ *RMU*, art. 10.

Le *RMU* contenait également des dispositions relatives aux infractions visant à faire respecter ses interdictions. Toute infraction à une disposition du *RMU*, par exemple la participation à une assemblée interdite, constituait un délit. Les personnes reconnues coupables pouvaient, dans les cas les plus graves, être condamnées à cinq ans d'emprisonnement¹⁰. Les infractions moins graves étaient passibles d'une amende maximale de 500 \$ CA ou de six mois d'emprisonnement¹¹.

Le deuxième type de pouvoir d'application de la loi prévu par le *RMU* concernait une catégorie de lieux appelés « lieux protégés », susceptibles d'être sécurisés par des responsables publics. Le *RMU* désignait cinq catégories de lieux comme étant protégés : 1) les infrastructures essentielles; 2) la Colline parlementaire et la Cité parlementaire adjacente; 3) les résidences officielles; 4) les immeubles du gouvernement et de la défense; 5) les monuments aux morts. En outre, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile était autorisé à désigner tout autre endroit comme lieu protégé. Le *RMU* prévoyait que les lieux protégés désignés « peuvent être aménagés¹² ». Ce libellé quelque peu vague signifiait, en pratique, que les agents de la paix pouvaient créer des « zones d'exclusion » autour d'un lieu protégé et en interdire l'accès au public. Je reviens sur ce pouvoir dans le prochain chapitre, lorsque j'aborde l'exercice des pouvoirs accordés au gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Pour l'instant, je me contente de noter que l'on pouvait se demander si la police disposait déjà d'un tel pouvoir et, dans l'affirmative, quelle en était la portée.

Enfin, le *RMU* prévoyait le pouvoir, pour le gouvernement, d'exiger d'une personne qu'elle fournisse des « biens et services essentiels » au gouvernement pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de tout véhicule, équipement, structure ou objet faisant partie d'un blocage¹³. Bien que ce pouvoir soit plus large en théorie,

¹⁰ *RMU*, art. 10(2)b).

¹¹ *RMU*, art. 10(2)a).

¹² *RMU*, art. 6.

¹³ *RMU*, art. 7(1).

son objectif pratique était de s'appliquer aux assemblées interdites en vertu du *RMU*. Lorsqu'il utilisait ce pouvoir, le gouvernement était tenu d'offrir une indemnité raisonnable aux conducteurs de dépanneuses¹⁴. Dans le chapitre suivant du présent rapport, j'aborde la question de savoir si ce pouvoir a été utilisé et, dans l'affirmative, selon quelles modalités.

3. Le Décret sur les mesures économiques d'urgence

Alors que le *Règlement sur les mesures d'urgences (RMU)* avait pour but d'interdire directement certains types d'assemblées publiques, le *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)* visait à dissuader les gens de se joindre à ces assemblées et à rendre les choses plus difficiles pour ceux qui y participaient déjà. Élaborées par le ministère des Finances, ces mesures constituaient une riposte aux collectes de fonds en ligne très médiatisées qui avaient permis de recueillir des millions de dollars en faveur des manifestants, ainsi qu'aux collectes de fonds moins publiques impliquant des virements par courriel, des cryptomonnaies et de l'argent liquide. Le *DMEU* avait pour but de tarir ces soutiens financiers et d'imposer des coûts financiers (ou la menace de coûts financiers) aux partisans des manifestations dans l'espoir de les convaincre de renoncer à leurs activités. Le *DMEU* comprenait deux grandes parties : un ensemble de règles exigeant des établissements financiers qu'ils gèlent les avoirs des personnes participant à des assemblées interdites et de leurs sympathisants, et un ensemble de règles exigeant des plateformes de sociofinancement et des fournisseurs de services de paiement – tous deux au cœur des efforts de collecte de fonds des manifestants – qu'ils se conforment à certaines règles d'information financière. J'aborde chacun de ces aspects du *DMEU* dans la présente section.

¹⁴ *RMU*, art. 9(1).

3.1 Le gel des avoirs

Le *DMEU* exigeait de divers établissements financiers qu'ils gèlent les avoirs des personnes impliquées dans des assemblées publiques violant le *RMU*. À cette fin, il décrivait les établissements financiers soumis au *DMEU*, déterminait les profils des personnes dont les avoirs devaient être gelés, énonçait les obligations particulières auxquelles les établissements financiers devaient se conformer et facilitait l'échange d'informations entre les établissements financiers et les forces de l'ordre afin que le régime puisse être mis en œuvre et contrôlé.

Le *DMEU* s'appliquait à divers types d'établissements financiers. Outre les banques et les coopératives de crédit, il visait également des entreprises spécialisées telles que les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et de prêt, les cambistes, les courtiers en valeurs mobilières, les gestionnaires de portefeuille, les bourses de cryptomonnaies et les fournisseurs de services de paiement¹⁵. La liste comportait un large éventail d'instances sous réglementation provinciale. Ce fait est d'autant plus remarquable que, normalement, le gouvernement fédéral a un pouvoir limité d'imposer des règles aux établissements financiers sous réglementation provinciale. En examinant les outils susceptibles d'être utilisés pour répondre aux manifestations avant que la *Loi sur les mesures d'urgence* ne fasse l'objet de discussions, les fonctionnaires du ministère des Finances ont estimé que les limites aux compétences fédérales présentaient un problème majeur. Même si le gouvernement fédéral pouvait exiger des banques – qui sont réglementées au niveau fédéral – qu'elles gèlent les comptes bancaires des manifestants, il ne pouvait pas le faire à l'égard de la plupart des coopératives de crédit, qui relèvent presque toutes de la compétence des provinces. De même, la plupart des secteurs des valeurs mobilières et des assurances étaient hors de portée de ce type de directives du gouvernement fédéral. La *Loi sur les mesures d'urgence*, cependant, était considérée comme un outil unique dont pouvait disposer le gouvernement fédéral pour imposer des obligations directement

¹⁵ *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, D.O.R.S./2022-22, art. 2 et 3 (*DMEU*).

aux établissements financiers provinciaux. Le gouvernement fédéral a donc tiré parti de ce fait dans le cadre du *DMEU*.

En vertu du *DMEU*, les établissements financiers concernés avaient certaines obligations à l'égard des « personnes désignées¹⁶ ». Une personne désignée était simplement toute personne qui, directement ou indirectement, était impliquée dans une activité interdite par le *RMU*. En d'autres termes, les personnes désignées étaient celles qui participaient à une assemblée interdite; qui entraient au Canada pour se joindre à une telle assemblée; ou qui fournissaient de l'argent, des biens ou tout autre soutien aux participants de cette assemblée.

Au cœur du *DMEU* étaient les deux obligations qu'il imposait aux établissements financiers concernés à l'égard des personnes désignées : l'obligation de déterminer et l'obligation de cesser les opérations. La première exigeait des établissements financiers qu'ils déterminent si des biens qui étaient en leur possession ou sous leur contrôle appartenaient à une personne désignée ou étaient contrôlés, directement ou indirectement, par celle-ci¹⁷. Dans ce contexte, les biens englobaient les actifs tels que l'argent et les titres, mais le *DMEU* s'appliquait également aux biens matériels tels que les véhicules. Le *DMEU* ne précisait pas cependant comment les établissements financiers devaient s'acquitter de leur devoir de détermination, mais il est clair qu'il s'agissait d'une obligation permanente. Tant que le *DMEU* était en vigueur, les établissements financiers étaient tenus d'examiner continuellement les informations dont ils disposaient pour déterminer s'ils avaient affaire aux biens d'une personne désignée.

La deuxième obligation imposée aux établissements financiers était de cesser de traiter avec les personnes désignées¹⁸. Autrement dit, les établissements financiers n'étaient pas autorisés à effectuer des opérations sur des biens appartenant à une

¹⁶ *DMEU*, art. 1; *RMU*, art. 2-5.

¹⁷ *DMEU*, art. 3.

¹⁸ *DMEU*, art. 2(1).

personne désignée ou contrôlés par elle, ne pouvaient faciliter aucune transaction liée aux biens d'une personne désignée, ne pouvaient mettre aucun bien à la disposition de quiconque au profit d'une personne désignée et ne pouvaient fournir aucun service financier ou connexe à une personne désignée. En pratique, cela signifiait que les établissements financiers étaient tenus d'isoler totalement les personnes désignées du système financier. Les établissements financiers devaient geler tous les comptes des personnes désignées, y compris les régimes d'épargne-retraite enregistrés (REER), les comptes hypothécaires, les comptes de négociation, les marges de crédit et les cartes de crédit. Les fournisseurs de services de paiement en ligne ne pouvaient faciliter aucun achat ou vente impliquant une personne désignée. Les plateformes d'échange de cryptomonnaies ne pouvaient pas permettre aux personnes désignées d'accéder à toute monnaie détenue par la plateforme ou leur permettre de convertir des cryptomonnaies en argent ordinaire. La seule exception à ces exigences s'appliquait au secteur des assurances, qui était uniquement tenu d'annuler les polices d'assurance liées aux véhicules utilisés dans une assemblée publique interdite¹⁹.

Techniquement, l'obligation de cesser toute activité ne s'appliquait pas uniquement aux personnes participant aux assemblées interdites. La définition de « personne désignée » était suffisamment large pour englober les personnes qui enfreignaient l'une ou l'autre des interdictions du *RMU*, y compris celle de donner des biens à d'autres pour soutenir leurs activités de protestation. Cela signifiait que les personnes qui faisaient des dons à une collecte de fonds à l'appui de manifestants seraient des personnes désignées, et que tous les établissements financiers auraient l'obligation de cesser de traiter avec elles. Des fonctionnaires du ministère des Finances ont toutefois déclaré que l'intention du gouvernement était que les établissements financiers ne gèlent que les avoirs des dirigeants ou des principaux partisans des manifestations. Ils ne souhaitaient pas que les interdictions du *RMU* s'appliquent, par exemple, aux personnes qui ont fait des dons de faible valeur à une collecte de fonds

¹⁹ *DMEU*, art. 2(2).

en ligne ou qui ont acheté du café aux manifestants lorsqu'il faisait froid dehors. La GRC a par la suite publié un communiqué indiquant qu'elle n'avait pas transmis les noms des donateurs aux établissements financiers.

Le décalage entre le champ d'application légal du *DMEU* et son champ d'application souhaité témoignait en quelque sorte d'un double objectif. D'une part, l'obligation de cesser les opérations visait à couper les principaux soutiens financiers aux manifestants, comme les millions de dollars qui avaient été recueillis en ligne. D'autre part, le gouvernement fédéral voulait utiliser la menace du gel des avoirs pour convaincre les simples manifestants de quitter Ottawa et les points d'entrée. Il semble que le gouvernement ait donné une portée aussi large au *DMEU* pour amener la majorité des manifestants à s'inquiéter de leurs comptes bancaires, même s'il s'attendait à ce que seuls les principaux acteurs soient visés. J'examine la pertinence de cette portée au chapitre 17.

L'un des aspects les plus controversés du *DMEU* du point de vue des établissements financiers était qu'il leur incombait à eux, et non au gouvernement fédéral, de déterminer qui était une personne désignée. Le *DMEU* n'indiquait pas comment les établissements financiers devaient procéder, et des témoins de l'Association des banquiers canadiens et de l'Association canadienne des coopératives financières ont indiqué à la Commission que plusieurs établissements financiers ne se sentaient pas prêts à s'acquitter de cette responsabilité. Pour leur faciliter la tâche, le *DMEU* autorisait les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à communiquer aux établissements financiers des renseignements qui les aideraient à appliquer correctement le *DMEU*²⁰. Sans cette disposition, diverses lois, comme la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels, auraient limité la capacité des organismes gouvernementaux à partager des renseignements avec les établissements financiers. En vertu de ce pouvoir, la GRC a pris l'initiative de divulguer des listes de personnes qu'elle avait identifiées comme étant impliquées dans des activités qui

²⁰ *DMEU*, art. 6.

violait le *RMU*. Les premières versions de ces listes contenaient les noms des principaux organisateurs de convois qui étaient déjà bien connus en raison des reportages des médias. Les versions ultérieures étaient fondées sur des informations supplémentaires obtenues par la police, notamment grâce à la surveillance des médias sociaux et à la surveillance directe des sites de manifestation. Même s'il leur incombait légalement de déterminer qui était ou n'était pas une personne désignée, en pratique, les établissements financiers se sont largement fiés à ces listes de la GRC.

Le *DMEU* exigeait également que les établissements financiers transmettent des informations aux services de police. Les établissements financiers devaient, par exemple, signaler l'existence de tout bien en leur possession ou sous leur contrôle qui était détenu ou contrôlé par une personne désignée, ainsi que toute transaction ou proposition de transaction impliquant un tel bien²¹. Aux termes du *DMEU*, les établissements financiers étaient tenus d'envoyer leurs rapports soit à la GRC, soit au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Au moment où le *DMEU* a été rédigé, le gouvernement fédéral n'avait pas encore décidé si la collecte de ces rapports relevait de l'application de la loi ou du renseignement. Rédigé dans l'urgence, le *DMEU* a laissé les deux options ouvertes, en attendant une décision finale sur les modalités de sa mise en œuvre. En fin de compte, c'est la GRC qui a recueilli ces renseignements auprès des établissements financiers. Le ministère des Finances a également établi un processus parallèle et facultatif pour obtenir des renseignements sur le nombre et la valeur des comptes gelés par les établissements financiers. Il a reçu de l'Association des banquiers canadiens des rapports contenant le nombre global de comptes gelés par ses membres un jour donné et sans identification des titulaires. Ces divulgations d'informations ne relevaient aucunement des dispositions de partage d'informations prévues par le *DMEU*. Je traite plus en détail de ces rapports aux chapitres 16.

²¹ *DMEU*, art. 5.

3.2 Les rapports de transactions

En plus d'exiger que les établissements financiers fassent des rapports à la GRC sur les avoirs des personnes désignées, le *DMEU* prévoyait un ensemble supplémentaire et plus restreint de règles de déclaration inspirées des lois canadiennes sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme.

La principale législation canadienne en matière de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme est la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)* et la réglementation connexe. En vertu de cette loi, diverses personnes et entités, appelées «entités déclarantes», sont tenues de faire des déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Les entités déclarantes comprennent les établissements financiers (comme les banques et les coopératives de crédit), les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières, les entreprises de services monétaires, les comptables et les cabinets d'experts-comptables, les courtiers, les représentants et les promoteurs immobiliers, les casinos et les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses.

Les entités déclarantes sont tenues de soumettre un certain nombre de rapports de nature diverse au CANAFE. Les déclarations de transactions suspectes sont les plus pertinentes pour le travail de la Commission. Elles sont soumises lorsqu'une entité déclarante a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une transaction financière, réelle ou tentée, est liée à la perpétration, réelle ou tentée, d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou d'une infraction de financement des activités terroristes. Une partie importante du mandat du CANAFE consiste à produire et à diffuser du renseignement tactique, c'est-à-dire du renseignement concernant des particuliers et des entités précises, et les opérations financières qui y sont associées. Le secteur du renseignement du CANAFE analyse les rapports qu'il reçoit des entités déclarantes ainsi que d'autres renseignements, comme les renseignements de source ouverte, afin de déterminer si les seuils juridiques suffisants prévus par la *LRPCFAT*

sont atteints pour procéder à une « divulgation » de renseignements tactiques aux organismes d'application de la loi ou à d'autres entités spécifiées. Le CANAFE doit faire de telles divulgations lorsqu'il détermine qu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une déclaration contient des renseignements qui seraient pertinents à une enquête ou à une poursuite pour une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes.

En février 2022, les plateformes de sociofinancement, comme GoFundMe et GiveSendGo, et les fournisseurs de services de paiement, comme Stripe, n'étaient pas tenus de faire des déclarations en vertu de la *LRPCFAT*. En vertu du *DMEU*, ces types d'entités devaient s'inscrire auprès du CANAFE, mais seulement si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle de l'argent ou des biens appartenant à une personne désignée²². Une fois inscrites, ces entités étaient alors tenues de soumettre des rapports au CANAFE, mais seulement lorsqu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner qu'une transaction était liée à la perpétration – réelle ou tentée – d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes, et qu'une personne désignée commettait l'infraction présumée²³. Aux termes du *DMEU*, les fournisseurs de services de paiement et les plateformes de sociofinancement n'étaient pas tenus de déclarer les transactions sans rapport avec des personnes désignées. Ils n'étaient pas non plus tenus de déclarer les transactions impliquant des personnes désignées en l'absence de motifs raisonnables de soupçonner un lien avec le financement du terrorisme ou le recyclage des produits de la criminalité.

Le processus d'inscription auprès du CANAFE est complexe et peut prendre plusieurs semaines. Pour accélérer le processus, le CANAFE a commencé à accepter la « préinscription » des plateformes de sociofinancement et des fournisseurs de services de paiement, permettant ainsi à ces entités de commencer à faire des déclarations, en attendant l'inscription complète. Bien qu'aucune des entités tenues de s'inscrire

²² *DMEU*, art. 4(1).

²³ *DMEU*, art. 4(2).

en vertu du *DMEU* n'ait pu procéder à son inscription complète avant la révocation de celui-ci, elles ont pu produire des déclarations pendant la période où le *DMEU* était en vigueur.

Les dispositions du *DMEU* ont placé, quoique de façon temporaire seulement, les services de sociofinancement et les fournisseurs de services de paiement sous le régime de la *LRPCFAT*. Une fois le *DMEU* révoqué, ils ont cessé d'être des entités déclarantes. Cependant, le gouvernement fédéral a rendu cette situation permanente en avril 2022 aux termes de modifications apportées au *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*²⁴. Bien que la décision du gouvernement de faire des plateformes de sociofinancement et des fournisseurs de services de paiement des entités déclarantes permanentes outre passe mon mandat, je note que le gouvernement a indiqué que l'expérience acquise dans le cadre de l'application du *DMEU* a servi à justifier sa décision. J'examine au chapitre 17 le bien-fondé et l'efficacité de cette mesure.

²⁴ Voir la *Gazette du Canada* Partie II, vol. 156, n° 9, p. 1166.

Chapitre 16

La fin de l'état d'urgence



La fin de l'état d'urgence

1. Introduction

La mi-février était une période cruciale des manifestations du Convoi de la liberté et de l'occupation de la ville d'Ottawa. Entre les 13 et 15 février, les organisateurs du Convoi de la liberté et la Ville d'Ottawa se sont entendus pour que les camions se retirent des quartiers résidentiels, mais l'accord est tombé à l'eau. Au cours de la même période, le Service de police d'Ottawa (SPO) et la cellule de planification intégrée (la cellule) ont développé un plan opérationnel et un système de commandement intégrés pour mettre fin aux manifestations; une opération menée par la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a permis de mettre fin au blocage du pont Ambassador à Windsor; une opération de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) s'est soldée par plusieurs arrestations à Coutts (Alberta); et le Cabinet a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, conférant ainsi aux forces de l'ordre une série de nouveaux pouvoirs et imposant des obligations supplémentaires à différentes entités du secteur privé.

Ces événements se sont soldés par une opération policière de grande ampleur à Ottawa qui a finalement dispersé les manifestants. Ailleurs, les manifestations ont commencé à s'essouffler, et les nouvelles manifestations que les responsables gouvernementaux craignaient de voir éclater n'ont pas eu lieu ou étaient plus « ordinaires ». À peine plus d'une semaine après la déclaration d'état d'urgence, celui-ci était terminé.

2. Les changements à la direction du Service de police d'Ottawa et de la Commission de services policiers d'Ottawa

À peu près au moment où le gouvernement fédéral invoquait la *Loi sur les mesures d'urgence*, le chef Peter Sloly du SPO démissionnait de son poste. Cette décision a eu un impact important sur le SPO et sur l'opération qu'il a menée pour mettre fin aux manifestations à Ottawa. Cependant, il n'y a pas eu que le changement au leadership du SPO à la mi-février. Peu après la démission du chef Sloly, la composition et la direction de la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) ont beaucoup changé aussi.

2.1 La démission du chef Sloly

La présidente de la CSPO, Diane Deans, a témoigné que pendant la semaine du 7 février, le chef Sloly lui a dit [TRADUCTION] « vous n'avez qu'à me faire un chèque et je pars¹ ». La présidente Deans ne savait pas s'il parlait sérieusement. La question n'était plus hypothétique plus tard dans la semaine, lorsque la présidente Deans a appris qu'au cours de la réunion suivante du conseil municipal, une motion visant à demander au chef Sloly sa démission serait probablement proposée.

Le 14 février, la présidente Deans a appris que le média *CBC / Radio-Canada* publierait un reportage très critique sur le chef Sloly sous peu. Elle pensait que ce reportage avait été préparé à cause des querelles internes qui secouaient alors le SPO. En prévision de ce reportage, la CSPO a examiné le leadership du chef Sloly et demandé conseil sur ses propres pouvoirs en vertu de la *Loi sur les services policiers (LSP)*. La CSPO croyait ne pas être habilitée à renvoyer le chef de police, mais pouvoir seulement le suspendre de ses fonctions, et encore, uniquement en cas de manquements présumés. Les raisons pour lesquelles la CSPO pensait cela ne sont pas claires, et je ne tire aucune conclusion quant à la justesse de son point de vue.

¹ Témoignage de Diane Deans, transcription, 19 octobre 2022, p. 78.

La présidente Deans a appelé le chef Sloly le soir même afin de parler du reportage qui s'annonçait. Elle lui a demandé s'il envisageait sérieusement de démissionner. Il a répondu qu'il voulait mener à bien l'opération. La présidente Deans l'a encouragé à y réfléchir et à l'informer s'il changeait d'avis. Le chef Sloly a compris que la présidente de la CSPO le poussait à démissionner. Le lendemain matin, à 8 h 30, le chef Sloly a informé la présidente Deans qu'il avait décidé de démissionner. La démission prendrait effet à la fin de la journée.

Le chef Sloly a expliqué qu'il avait démissionné principalement parce qu'il était inquiet que la perte de confiance du public à son égard et envers le SPO compromette la sécurité publique. Les commentaires faits par des élus et rapportés par les médias, qui émettaient des doutes quant à la volonté du SPO de mettre fin à la manifestation, contribuaient à ce manque de confiance. Le chef Sloly redoutait de plus en plus que cette érosion de la confiance ait pour effet de ralentir l'envoi de ressources au SPO et il espérait que sa démission règle le problème.

Le chef Sloly était d'avis que la CSPO, et la présidente Deans en particulier, ne lui faisait plus confiance, ce qui a contribué à son impression d'être poussé à démissionner. La présidente Deans a reconnu que la population avait de plus en plus le sentiment que le chef Sloly était en quelque sorte responsable des faiblesses dans la réponse du SPO aux manifestations. Ceci inquiétait la CSPO.

Plus généralement, le chef Sloly estimait que les efforts qu'il déployait pour exécuter la partie de sa mission visant à régler les problèmes de racisme systémique, de misogynie et de manque de confiance de la collectivité – ce pour quoi il avait été nommé à la tête du SPO en 2019 – avaient été sapés tout au long de son mandat par un petit élément du SPO toutefois très influent. La présidente Deans convenait que le chef Sloly, Canadien d'origine jamaïcaine arrivé au SPO après 27 années passées dans le Service de police de Toronto, s'est heurté à des difficultés pour remplir son mandat, notamment à du racisme antinoir, au fait d'être externe au SPO et à un

manque de soutien de la part des associations de police locales, en plus d'avoir du mal à nouer des relations avec des partenaires locaux.

2.2 La recherche d'un nouveau chef

Peu après que le chef Sloly a annoncé sa démission, la CSPO a tenu une réunion à huis clos. La présidente Deans a recommandé d'embaucher Matthew Torigian, candidat externe, comme chef intérimaire à compter du 24 février. Selon la présidente Deans, la CSPO préférerait ne pas donner ce rôle au chef adjoint Steve Bell, car cela aurait une incidence négative sur toute tentative de sa part d'obtenir le poste de chef à titre permanent. La CSPO s'inquiétait aussi du fait que les rangs du haut commandement du SPO s'étaient déjà amenuisés et que le nommer chef intérimaire les amenuiserait encore plus. Enfin, la CSPO ne savait pas encore vraiment quel rôle le chef adjoint Bell avait joué, le cas échéant, dans les conflits internes du SPO.

Alors que la loi l'exige, la CSPO ne semblait pas avoir de plan pour garantir que le SPO ait un chef intérimaire quand la démission du chef Sloly prendrait effet à la fin de cette journée. Graham Wight, conseiller en services policiers de la CSPO, a soulevé cette question devant la CSPO pour éviter une non-conformité avec la *LSP*. Pendant que la réunion se poursuivait, M. Wight a signalé ces événements à ses supérieurs au ministère du Solliciteur général de l'Ontario, afin qu'ils soient au courant de la non-conformité éventuelle de la CSPO avec la *LSP*.

En fin de compte, la CSPO a décidé de demander au chef adjoint Bell de devenir chef intérimaire immédiatement, le temps qu'elle embauche un chef intérimaire de l'extérieur. La Commission a ensuite dressé une courte liste de candidats externes potentiels qui ont été contactés afin de savoir s'ils étaient disponibles. La Commission a donné à la présidente Deans le pouvoir délégué de conclure un contrat avec un chef intérimaire.

Lors d'une réunion publique le 15 février à 14 h 30, la CSPO a annoncé le [TRADUCTION] «départ par consentement mutuel» du chef Sloly. Le chef adjoint Bell deviendrait chef intérimaire jusqu'à nouvel ordre et un nouveau chef intérimaire suivrait².

Au cours de la même réunion, la CSPO a été informée de la création d'un commandement intégré du SPO avec la PPO et la GRC. Le chef intérimaire Bell a souligné qu'il y avait à présent un plan pour mettre fin aux manifestations et que le SPO disposait maintenant des effectifs souhaités. Il a indiqué que l'intervention policière se trouvait à un [TRADUCTION] « tournant³ ».

Le SPO a commencé à communiquer plus ouvertement avec la Ville d'Ottawa après la démission du chef Sloly, et la CSPO a commencé à voir plus de détails au sujet du plan du SPO. Cela dit, je reconnais que tout changement dans la communication à partir du 15 février coïncide aussi avec l'arrivée de ressources supplémentaires à Ottawa et d'un plan terminé pour mettre fin aux manifestations dans les jours suivants. Je constate également que le chef Sloly avait pris des dispositions pour que la CSPO soit mise au courant, le 15 février, du plan du 13 février ainsi que des renseignements de la PPO sur les manifestations à Ottawa. En raison de sa démission, cet exposé n'a pas eu lieu.

2.3 Les pressions sur la CSPO pour garder le chef adjoint Bell comme chef intérimaire

M. Wight a fait savoir à ses supérieurs au ministère du Solliciteur général que la présidente Deans avait été habilitée à embaucher un chef intérimaire externe et, tandis que la réunion à huis clos de la CSPO se poursuivait, le sous-solliciteur général de l'Ontario a informé le commissaire Thomas Carrique de la PPO que le chef Sloly avait démissionné et qu'un chef intérimaire externe serait embauché.

² Procès-verbal n° 53 de la Commission de services policiers d'Ottawa, 15 février 2022, OPB00001278, p. 2.

³ Procès-verbal n° 53 de la Commission de services policiers d'Ottawa, 15 février 2022, OPB00001278, p. 2 et 3.

Il semble que le commissaire Carrique a communiqué cette information à la commissaire Brenda Lucki de la GRC et, le 16 février à 6 h 30, tous deux ont décidé qu'ils devaient s'assurer que le chef adjoint Steve Bell reste chef intérimaire. La commissaire Lucki a demandé au sous-ministre de Sécurité publique Canada Rob Stewart de discuter de cette question avec le directeur municipal de la Ville d'Ottawa, Steve Kanellakos, et de souligner l'importance de la continuité dans la structure de commandement de la police, ce qu'a fait le sous-ministre Stewart. Le bureau du maire avait déjà des doutes quant à l'embauche d'un chef intérimaire externe, mais la communication du sous-ministre Stewart l'a certainement incité davantage à agir.

Le maire d'Ottawa, Jim Watson, le chef de cabinet du maire, Serge Arpin, et la présidente Deans se sont parlé dans la matinée du 16 février. Cet appel téléphonique a été enregistré par le personnel du cabinet de la présidente Deans à l'insu du maire Watson et de M. Arpin. La présidente Deans a dit que la CSPO avait choisi M. Torigian comme chef intérimaire et qu'elle signerait un contrat avec lui dans l'après-midi. Le maire Watson a exprimé son profond désaccord avec cette décision et déclaré qu'avoir trois chefs de police en l'espace de trois jours déstabiliserait le SPO. Il s'est également déclaré préoccupé par l'absence de processus public dans la décision d'embauche.

La présidente Deans a répondu à ces préoccupations, mais il semble que les deux parties n'aient pas compris la discussion de la même façon. Après la réunion, le maire Watson et M. Arpin pensaient que la présidente Deans avait accepté de ne pas signer le contrat de M. Torigian sans le consentement du maire, consentement qu'il n'avait pas donné. Toutefois, la présidente Deans croyait leur avoir dit qu'elle ne signerait pas le contrat si le maire lui ordonnait de ne pas le signer, ce qu'elle considérait qu'il n'avait pas fait. Après avoir écouté l'enregistrement de la conversation, je conclus que la discussion sur ce point particulier n'était pas claire et que le maire et la présidente Deans auraient pu comprendre différemment le résultat de l'appel.

Pendant cet appel, le maire Watson a dit à la présidente Deans qu'il n'avait pas encore décidé s'il lui faisait toujours confiance. Le maire Watson a reconnu dans son témoignage que l'embauche d'un chef de police relève de la compétence exclusive de la CSPO, mais il a clairement laissé entendre pendant l'appel téléphonique qu'il garderait sa confiance à la présidente Deans si la CSPO changeait d'avis au sujet de l'embauche du chef de police intérimaire.

Malgré les conséquences implicites, la présidente Deans a signé un contrat avec M. Torigian plus tard le même jour. Le maire Watson, y voyant un geste contraire aux assurances que lui avait données la présidente Deans le matin même, a conclu qu'il n'avait plus confiance en elle.

2.4 Les changements à la CSPO

Le conseil municipal devait se réunir plus tard le 16 février. Avant la réunion du conseil, M. Arpin a informé la présidente Deans qu'une motion serait déposée afin de lui retirer la présidence de la CSPO et il lui a offert de quitter ses fonctions volontairement. Elle a refusé.

Pendant la réunion du conseil qui a suivi, le conseil a adopté une motion visant à remplacer la présidente Deans. La motion visait aussi à retirer de la CSPO la conseillère Carol Anne Meehan. Cette partie de la motion a été rejetée, mais la conseillère Meehan ainsi que les deux autres membres nommés par la Ville ont démissionné de la CSPO en signe de protestation. M. Torigian a ultimement renoncé au poste de chef intérimaire et le chef adjoint Bell est resté chef intérimaire jusqu'à la fin des manifestations.

Quatre des sept membres de la CSPO ont été remplacés en pléines manifestations, quelques jours seulement avant le début de l'opération policière. Il est ironique que les décisions du maire, qui cherchait à assurer la stabilité, aient entraîné encore plus d'instabilité dans la gouvernance de la police. D'après la présidente Deans, le maire Watson a pris la question de l'embauche d'un nouveau chef comme prétexte

pour lui retirer la présidence de la CSPO. Le maire Watson et la présidente Deans reconnaissent tous deux une rivalité politique de longue date. Je n'ai pas à me prononcer sur le motif de la révocation de la présidente Deans. J'observe toutefois que le bureau du maire, le conseil municipal et la CSPO n'ont pas réussi à collaborer efficacement à ce moment critique, ce qui a nui à la capacité de la CSPO d'assurer la surveillance du SPO au cours d'un événement sans précédent.

3. La mise en œuvre de mesures d'urgence fédérales

En même temps qu'elle publiait la proclamation d'état d'urgence, la gouverneure en conseil adoptait deux instruments mettant en œuvre des mesures en vertu de la Loi : le *Règlement sur les mesures d'urgences [sic] (RMU)* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)*. Au chapitre 15, je décris en détail la nature et la portée des mesures contenues dans le *RMU* et le *DMEU*. Dans ce chapitre-ci, je me concentre sur leur utilisation et leur mise en œuvre.

3.1 La création de zones d'exclusion

Le *RMU* a créé deux mécanismes permettant d'exclure les manifestants d'un endroit où une manifestation illégale avait lieu. Premièrement, l'article 4 du *RMU* interdisait à toute personne de se déplacer à destination ou à l'intérieur d'une zone où se tenait une assemblée illégale. Deuxièmement, l'article 6 prévoyait que certains lieux désignés comme étant protégés, comme les infrastructures essentielles et la Colline du Parlement, pouvaient être sécurisés. L'article 6 du *RMU* permettait aussi au ministre de la Sécurité publique de désigner tout autre endroit comme étant un lieu protégé pouvant être sécurisé.

Le SPO a consulté le cabinet du ministre fédéral de la Sécurité publique Marco Mendicino concernant la désignation en vertu de l'article 6 d'une zone sécurisée à Ottawa. Le ministre Mendicino a finalement conclu, et le SPO était d'accord, qu'il serait préférable que la police s'appuie sur les pouvoirs plus souples conférés par l'article 4 du *RMU*

pour créer une zone d'exclusion, ce qui lui permettrait d'élargir ou de restreindre la zone d'exclusion sans avoir besoin d'une désignation ministérielle.

Je souligne que certains policiers qui ont témoigné devant moi pensaient avoir le pouvoir en vertu de la common law d'établir une zone d'exclusion, même sans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je reviens sur cette question au chapitre 17.

3.2 L'interdiction d'entrée faite à des étrangers

Le *RMU* prévoyait que des étrangers pouvaient se voir interdire l'entrée au Canada s'ils avaient l'intention de participer à des assemblées interdites par le Règlement ou de faciliter de telles assemblées. Comme je l'explique au chapitre 14, les agents des services frontaliers ne sont pas habilités à interdire à des étrangers qui respectent tous les critères d'admissibilité d'entrer au Canada parce qu'ils ont l'intention de manifester. Le paragraphe 3(1) du *RMU* conférait donc explicitement le pouvoir d'interdire à des étrangers ayant l'intention de participer à des assemblées interdites d'entrer au Canada, à quelques exceptions près.

Cette disposition n'a été utilisée qu'une fois pendant que la *Loi sur les mesures d'urgence* était en vigueur. Le 19 février, deux étrangers ont été refoulés au point d'entrée de Prescott (Ontario). Comme je le souligne au chapitre 14, la plupart des étrangers qui essayaient d'entrer au Canada pour participer aux manifestations ont été refoulés pour d'autres motifs, comme l'absence de preuve de vaccination.

3.3 Les ordres de fournir des biens et services essentiels

En réponse aux préoccupations relatives à l'obtention d'une capacité de remorquage, le *RMU* prévoyait que toute personne devait rendre disponibles et fournir les biens et services essentiels demandés par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, le commissaire de la GRC ou une personne agissant en leur nom pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de tout véhicule, équipement, structure ou objet faisant partie d'un blocage.

Le 17 février, la commissaire Lucki de la GRC a délégué son pouvoir au titre de l'article 7 du *RMU* au commissaire Carrique de la PPO. Le commissaire Carrique a envoyé aux entreprises de remorquage concernées de la région d'Ottawa une lettre invoquant expressément le pouvoir conféré par l'article 7 et déclarant que la PPO demandait [TRADUCTION] « à présent aux entreprises de rendre disponibles et fournir les biens et services essentiels demandés pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de tout véhicule, équipement, structure ou objet composant les blocages à Ottawa ou bloquant des infrastructures essentielles dans la province⁴ ».

Avant la déclaration d'urgence, la cellule de planification intégrée avait demandé à la PPO de trouver des dépanneuses lourdes. Le 13 février, la PPO avait déjà trouvé sept entreprises de remorquage prêtes à fournir 34 dépanneuses au total. Cependant, aucun accord n'a été conclu avec ces entreprises et le commissaire Carrique a témoigné qu'il n'y avait aucune garantie qu'elles donneraient suite et fourniraient leurs services. Cela dit, la PPO avait mis en place des plans de contingence au cas où les entreprises de remorquage ne fournissaient pas leurs services. Le commissaire Carrique a été assuré par son équipe que, avec ou sans la collaboration des entreprises de remorquage, la police serait en mesure d' [TRADUCTION] « accomplir le travail⁵ ».

Le commissaire Carrique a identifié quatre problèmes rencontrés par la PPO lorsqu'elle a cherché à obtenir des dépanneuses sans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Premièrement, les exploitants étaient réticents à aider la police. Deuxièmement, ils exigeaient de la province de l'Ontario une indemnisation pour risques particulièrement élevée et vaste, y compris pour toute mesure de représailles qu'ils pourraient subir de la part des manifestants par la suite, ce que la PPO ne pouvait pas accorder sans l'approbation du ministre des Finances de l'Ontario. Troisièmement, les exploitants insistaient également sur une entente de confidentialité que la PPO ne pouvait pas

⁴ Lettre de Thomas Carrique aux entreprises de remorquage, 17 février 2022, PB.NSC. CAN.00007378, p. 5.

⁵ Témoignage de T. Carrique, transcription, vol. 11, p. 306.

fournir à cause des exigences en matière d'accès à l'information et de divulgation devant un tribunal ou une commission d'enquête. Enfin, il n'y avait pas assez de temps pour conclure un accord avec chaque fournisseur.

Selon le commissaire Carrique, la PPO s'est appuyée sur le *RMU* pour s'assurer que des services de remorquage étaient rapidement disponibles, en rémunérant et en indemnisant les fournisseurs. Dans son entrevue avec les avocats de la Commission, le commissaire Carrique a affirmé que les exploitants de dépanneuses n'avaient pas été [TRADUCTION] « contraints » d'offrir leurs services. Dans son témoignage, il a précisé qu'il voulait dire que les exploitants n'avaient pas reçu d'ordre de coopérer contre leur volonté. En fait, ils ont accepté de fournir leurs services si la protection de l'article 7 du *RMU* leur était garantie.

Il semble que la PPO considérait que les services de remorquage avaient été obtenus au titre du *RMU*. Le 27 février, la PPO a facturé à la GRC 666 787,94 \$ CA pour le remboursement des services de remorquage. Aux termes du *RMU*, une indemnisation pour les biens et services essentiels n'est possible que si le pouvoir de contrainte a été exercé pour obtenir le bien ou le service pour lequel l'indemnisation est demandée.

3.4 Le pouvoir d'appliquer les lois et règlements provinciaux et municipaux

Le *RMU* prévoyait que tout agent de la paix pouvait prendre les mesures nécessaires pour faire observer les lois et règlements provinciaux et municipaux. Autrement dit, les agents, y compris les membres de la GRC, avaient compétence pour faire respecter ces lois et règlements sans être auparavant assermentés comme agents spéciaux.

Les comptes rendus des témoins différaient pour ce qui était de savoir si les services de police avaient renoncé à assermenter des agents comme agents spéciaux une fois le *RMU* entré en vigueur. Dans son entrevue avec la Commission, le sous-commissaire Michael Duheme de la GRC a indiqué que les agents de la GRC ont continué d'être assermentés, même après l'entrée en vigueur du *RMU*. Cela contraste

avec le témoignage du chef intérimaire Bell du SPO qui a témoigné que l'élimination de l'obligation d'assermentation était l'un des principaux avantages que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* avait présentés pour la police, et le témoignage de la cheffe adjointe intérimaire du SPO Patricia Ferguson, qui a témoigné avoir eu des difficultés avec l'assermentation d'agents de la GRC jusqu'à l'entrée en vigueur du *RMU*. Le surintendant en chef Carson Pardy de la PPO a également déclaré, dans son entrevue, que l'accréditation policière interprovinciale était une difficulté que la *Loi sur les mesures d'urgence* avait permis de surmonter. Bien que cette contradiction ne lui ait jamais été mentionnée directement, je constate que dans son témoignage, le sous-commissaire Duheme de la GRC a reconnu ne pas savoir personnellement comment le processus d'assermentation fonctionnait sur le terrain.

3.5 L'obligation des établissements financiers de cesser les opérations avec les personnes désignées

En vertu du *DMEU*, des entités telles que les établissements financiers avaient l'obligation de cesser les opérations avec les personnes désignées. Comme je l'explique au chapitre 15, une personne désignée s'entendait, au fond, par quiconque participait à une activité interdite en vertu du *RMU*. Les établissements financiers pouvaient faire deux choses pour déterminer si des clients étaient des personnes désignées en vertu du *DMEU* : 1) ils pouvaient faire cette détermination de façon continue en utilisant leurs propres algorithmes et processus, ou 2) ils pouvaient s'en remettre aux renseignements fournis par les organismes d'application de la loi.

Afin de faciliter le second processus, la GRC communiquait des renseignements sur des personnes et des entités censées être des « personnes désignées ». Elle divulguait des renseignements aux établissements financiers dans deux catégories. Dans la première catégorie, la GRC transmettait des renseignements venant du SPO et de la PPO concernant des sujets d'intérêt dans des enquêtes criminelles relatives au convoi. Dans la deuxième catégorie, la GRC communiquait des renseignements sur des personnes associées à des véhicules participant à la manifestation dans

le centre-ville d'Ottawa, ainsi que sur des personnes identifiées au cours de la surveillance des médias sociaux et d'autres activités de renseignement comme participant à la manifestation dans le centre-ville d'Ottawa. Si une personne avait quitté la manifestation ou accepté de partir, les renseignements la concernant n'étaient pas partagés.

La GRC a commencé à divulguer des renseignements aux établissements financiers le 15 février. Au total, la GRC a communiqué à différents établissements et organismes financiers l'identité de 18 personnes et 39 propriétaires ou conducteurs de véhicules. Elle a aussi communiqué les adresses de 170 portefeuilles de Bitcoin qu'elle estimait être visés par le *DMEU*.

À l'audience, il a été question de la latitude qu'avaient les établissements financiers dans l'application des mesures. Les représentants du ministère des Finances et de la GRC ont précisé que les établissements financiers devaient vérifier les listes par rapport à d'autres renseignements en leur possession avant de geler un compte. Dans le courriel adressé aux établissements financiers auquel était joint un rapport de divulgation, la GRC déclarait que [TRADUCTION] « les établissements financiers doivent évaluer les renseignements communiqués conjointement avec les informations financières (c.-à-d. les activités sur le compte, etc.) qui peuvent confirmer qu'une entité a cessé de participer à des activités interdites⁶ ».

Dans son entrevue avec les avocats de la Commission, Angelina Mason, avocate en chef de l'Association des banquiers canadiens, a indiqué que l'obligation de déterminer des banques consistait principalement à vérifier que l'entité nommée dans une liste de la GRC était en fait la même personne identifiée comme étant cliente de la banque avant de prendre des mesures pour geler le compte. À l'audience, les représentants

⁶ Courriel de Kelley Hughes aux établissements financiers, 17 février 2022, PB.NSC.CAN.00004142. Voir aussi courriel de Francisco Chaves à Michel Arcand et à d'autres destinataires, 18 février 2022, PB.NSC.CAN.00004709; Notes d'une réunion GRC-CAMLO, 16 février 2022, PB.NSC.CAN.00007800.

du ministère des Finances ont reconnu que les établissements financiers s'appuyaient beaucoup sur ces listes.

Comme il a été mentionné, les établissements financiers pouvaient identifier les personnes désignées sans s'appuyer sur des listes externes, en utilisant leurs propres processus et sources d'information internes. Les banques étaient déjà tenues de surveiller les comptes pour repérer des activités suspectes. Il était donc possible, en adaptant ces processus, de repérer les opérations liées aux manifestations à Ottawa dans les procédures de contrôle normales des banques, et les comptes concernés pouvaient être gelés. Cette approche visait à utiliser les processus sophistiqués mis en place par les banques pour repérer des activités telles que des opérations suspectes, des fraudes potentielles et des opérations anormalement importantes – renseignements dont les forces de l'ordre ne disposent pas forcément.

Les établissements financiers avaient également l'obligation, en vertu du *DMEU*, de signaler à la GRC tout bien qu'elles avaient en leur possession, y compris des comptes bancaires, qui appartenait à une personne désignée. En vertu de cette obligation, plusieurs établissements financiers ont communiqué des renseignements sur des titulaires de compte auparavant non identifiés par la GRC. Dans certains cas, la GRC a alors demandé aux établissements financiers des renseignements supplémentaires au sujet d'entités divulguées de manière proactive afin de s'assurer que l'institution financière les avait correctement désignées.

En dehors de cette obligation de signaler, les établissements financiers ont également accepté de fournir au ministère des Finances des données agrégées sur les actifs gelés en application du *DMEU*. Cela s'est fait principalement par l'intermédiaire de l'Association des banquiers canadiens (ABC) et de l'Association canadienne des coopératives financières (ACCF). Le ministère des Finances surveillait le fonctionnement des mesures et ces données l'ont aidé à décider quand y mettre fin.

L'ABC a adopté une formule type fournie par le ministère des Finances pour lui envoyer des rapports quotidiens. Le ministère des Finances recevait aussi des rapports sommaires de la GRC. Le ministère des Finances a estimé, en se fondant sur ces rapports, qu'environ 280 comptes d'une valeur globale avoisinant les 8 millions de dollars canadiens ont été gelés. Au moins 23 de ces comptes ont été gelés par les établissements financiers sur la base de leurs propres déterminations, par opposition aux informations obtenues à partir des listes de la GRC. L'ACCF a suivi un processus plus informel reposant sur des sondages auprès de ses membres. L'ACCF a signalé qu'une dizaine de comptes ont été gelés.

Il est important de souligner que, même si environ 290 comptes ont été gelés, moins de 290 personnes ou entités étaient concernées, car dans certains cas, plusieurs comptes gelés appartenaient à la même personne. En fait, une mise à jour indique que la GRC a fourni aux établissements financiers une liste de 57 personnes ou entités, représentant au total 240 comptes financiers, qui ne participaient plus aux manifestations.

L'obligation de cesser les opérations en vertu du *DMEU* ne se limitait pas aux banques et aux coopératives financières. Elle s'appliquait à un large éventail d'établissements financiers comprenant les sociétés d'assurances en ce qui concerne l'assurance automobile. Cependant, ces dispositions n'ont finalement pas été appliquées, dans la mesure où la GRC n'a pas fourni aux sociétés d'assurances ses listes de personnes désignées. Les représentants des organismes d'application de la loi craignaient qu'il soit difficile pour les manifestants de repartir si leurs polices d'assurance étaient suspendues, car ils n'auraient pas pu conduire leurs véhicules non assurés. La GRC a donc considéré que cela ferait plus de mal que de bien.

Le *DMEU* ne mentionnait pas de processus officiel pour débloquer les comptes, ce qui était une source de préoccupation pour les dirigeants d'établissement financier qui ne savaient pas comment déterminer quand une personne nommée dans un rapport fourni par la GRC n'était plus une personne désignée. Il y a eu une période de

discussions entre les établissements financiers et des représentants du gouvernement, de même qu'au sein du gouvernement, au sujet de l'élaboration d'un processus. Les principales options étaient de demander aux manifestants de se rendre en personne à leur succursale bancaire ou au service de police de leur localité en dehors d'Ottawa pour montrer qu'ils ne participaient plus à des assemblées interdites. La première option a fait craindre des violences contre le personnel des établissements financiers. Cette crainte paraissait crédible, étant donné le signalement de menaces proférées contre les employés d'établissements financiers par des clients dont les comptes avaient été gelés.

Finalement, toutefois, aucun processus individualisé n'a été élaboré. Le 21 février, la GRC a fait savoir aux établissements financiers qu'elle ne croyait plus que les entités mentionnées auparavant répondaient aux critères d'une personne désignée. Le 22 février, le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) – un comité d'urgence spécial du Cabinet qui est convoqué en cas de crise nationale – a été informé que la GRC avait recommandé aux établissements financiers de débloquer tous les comptes. Le 24 février, l'ABC a informé le ministère des Finances que tous les comptes détenus par ses membres avaient été débloqués, excepté ceux faisant l'objet de procédures judiciaires parallèles.

3.6 Les signalements au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Comme je le souligne au chapitre 15, le *DMEU* a créé des obligations de signalement pour les plateformes de sociofinancement et les services de traitement des paiements. Ces entités, si elles étaient en possession de fonds ou de biens ou si elles contrôlaient des fonds et des biens appartenant à une personne désignée, devaient s'inscrire auprès du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

Les mesures du *DMEU* relatives au CANAFE ont peu été utilisées. Le directeur adjoint du renseignement de l'organisme, Barry MacKillop, a déclaré que, du point de vue du CANAFE, il n'y a pas eu de différence notable dans le nombre de signalements d'opérations suspectes reçus entre le 26 janvier et le 23 février et au cours d'autres périodes. Pendant que le *DMEU* était en vigueur, le CANAFE a reçu moins de cinq signalements d'opération suspecte de la part d'entités nouvellement assujetties à l'obligation de signaler.

Par ailleurs, le CANAFE a reçu relativement peu de déclarations de renseignements transmis volontairement entre le 26 janvier et le 23 février. M. MacKillop a fait observer que cela tenait peut-être en partie au fait que les forces de l'ordre se concentraient plus sur le travail en première ligne que sur les enquêtes. Au cours de cette période, le CANAFE n'a pas non plus fait plus de divulgations que d'habitude.

M. MacKillop a déclaré que, du point de vue du renseignement, le *DMEU* n'a eu aucune incidence sur la capacité du CANAFE de s'acquitter de son mandat. Les mesures n'ont pas accru le pouvoir du CANAFE ou changé qui pouvait recevoir des divulgations. De plus, la courte durée d'application du *DMEU* signifiait que les nouvelles entités déclarantes disposaient de peu de temps pour détecter les transactions suspectes et les signaler.

4. L'opération du SPO pour mettre fin aux manifestations

4.1 Les discussions en vue d'une prise de contrôle du commandement par la PPO

Le 15 février, la commissaire Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO estimaient que le plan du 13 février, dont je parle au chapitre 9, n'était pas exécuté à cause d'une confusion concernant son approbation et d'informations selon lesquelles le chef Sloly du SPO en retardait la mise en œuvre. La commissaire Lucki n'avait

plus confiance dans le chef Sloly et elle voulait que le plan soit mis à exécution. Le commissaire Carrique faisait encore confiance au chef Sloly, mais il partageait la volonté de passer à l'action de la commissaire Lucki.

Les commissaires Carrique et Lucki ont donc décidé de demander au chef Sloly s'il serait d'accord pour que la PPO prenne le commandement de l'intervention policière. Le SPO resterait le service de police compétent et se concentrerait sur le maintien de l'ordre dans le reste d'Ottawa. Le commissaire Carrique a témoigné que, si le chef Sloly n'acceptait pas, il aurait dit à la solliciteuse générale de l'Ontario à l'époque, Sylvia Jones, d'envisager d'inviter la Commission civile de l'Ontario sur la police à décider si elle devrait demander que la PPO prenne le commandement. La démission du chef Sloly du SPO a mis fin à ces discussions.

Le chef intérimaire Bell du SPO a rapidement appuyé l'intégration entre le SPO, la PPO et la GRC, et il a accepté un commandement unifié où le surintendant intérimaire Robert Bernier du SPO et les commandants opérationnels de la GRC et de la PPO prendraient les décisions ensemble et bénéficieraient de la supervision stratégique d'un commandement stratégique unifié GRC-PPO-SPO. Le degré d'intégration devenait plus élevé que dans le plan du 13 février, qui prévoyait un commandement intégré dont le surintendant intérimaire Bernier du SPO serait le seul commandant opérationnel. Le chef intérimaire Bell du SPO a également confirmé que le plan du 13 février a été pleinement approuvé et dit au surintendant intérimaire Bernier du SPO de prendre les décisions opérationnelles sans lui demander son approbation préalable. À partir du 15 février, la mise en œuvre du plan du 13 février s'est déroulée rapidement et sans problème.

4.2 Les communications avec les manifestants

Le gouvernement a invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022, alors que les forces de police à Ottawa tâchaient de régler les derniers détails de leur plan d'intervention afin de le mettre en œuvre. Avant de prendre des mesures coercitives,

le SPO s'est livré à une série d'activités pour faire passer aux manifestants des messages d'intérêt public afin qu'ils sachent qu'ils devaient quitter le secteur et que des mesures d'application de la loi ne tarderaient pas.

Comme je le fais remarquer au chapitre 9, les 15 et 16 février, certains manifestants à Ottawa essayaient encore de quitter des zones résidentielles pour la rue Wellington, conformément à une entente conclue entre la Ville et des organisateurs de la manifestation. Cependant, à ce stade, le SPO ne souhaitait plus faciliter ce déplacement. Le 15 février, des agents du SPO ont commencé à informer les manifestants qu'ils devaient quitter le secteur, sans quoi ils risquaient une arrestation.

Le 16 février, le SPO a affiché sur son site Web et dans les médias sociaux un «Avis aux manifestants» les informant qu'ils devaient partir et qu'ils s'exposaient à une arrestation et à des accusations aux termes du *Code criminel* s'ils n'obtempéraient pas. L'avis décrivait aussi les interdictions contenues dans le *Règlement sur les mesures d'urgences* et le décret pris suite à la proclamation en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario. Un autre avis, affiché sur le site Web du SPO le même jour et diffusé dans les médias sociaux le 17 février, donnait plus de détails sur les conséquences auxquelles les manifestants s'exposaient s'ils ne cessaient pas leur conduite illégale.

Le 16 février, le chef intérimaire Bell du SPO a affiché sur le site Web du SPO des observations qu'il avait présentées au conseil municipal d'Ottawa. Il y disait clairement que le SPO comptait prendre des mesures coercitives pour déloger les manifestants du centre-ville. Le lendemain, le SPO affichait sur son site Web et dans les médias sociaux un avis informant qu'une zone sécurisée avait été établie en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. La zone sécurisée allait de l'avenue Bronson au canal Rideau et du Queensway (l'autoroute 417) à la Colline du Parlement.

Je souligne encore une fois que cette zone n'était pas, en fait, désignée comme étant une zone sécurisée en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgences*. La police

comptait plutôt sur la restriction empêchant de se rendre aux assemblées publiques interdites et sur le pouvoir de sécuriser la Cité parlementaire. En outre, comme je l'explique au chapitre 9, le surintendant intérimaire Bernier du SPO avait prévu de créer une zone sécurisée en vertu du pouvoir conféré par la common law avant la déclaration d'urgence. L'étendue de la zone qui aurait été sécurisée en vertu du pouvoir conféré par la common law n'est pas tout à fait claire, mais elle aurait inclus des parties du centre-ville d'Ottawa. La police a réduit la taille de la zone sécurisée alors que le *Règlement sur les mesures d'urgences* était toujours en vigueur. Le 23 février, elle a brièvement maintenu cette zone sécurisée plus restreinte en vertu du pouvoir conféré par la common law, après l'abrogation de la proclamation d'urgence.

Avant et pendant l'opération policière, le SPO a continué de publier sur son site Web et dans les médias sociaux des déclarations informant les manifestants qu'ils devaient partir et qu'ils pourraient être arrêtés s'ils restaient sur le lieu de la manifestation.

Les 16 et 17 février, des membres de l'équipe de liaison policière (ELP) se sont rendus sur les lieux de manifestation au centre-ville pour distribuer des feuillets et informer les manifestants qu'ils devaient partir. Le 16 février, l'organisateur du Convoi de la liberté Chris Barber et l'avocat du convoi Keith Wilson ont publié sur le compte Tik Tok de M. Barber une vidéo répondant à ces avis. M^e Wilson disait que les avis décrivaient de manière inexacte les décrets d'urgence, que les décrets permettaient encore les assemblées pacifiques et que les manifestants étaient encore autorisés à venir à Ottawa, du moment qu'ils ne venaient pas pour bloquer des infrastructures essentielles ou pour commettre des actes de violence. M^e Wilson faisait également observer que la police sur le terrain semblait se préparer à une opération de maintien de l'ordre. Il terminait la vidéo en appelant les citoyens concernés à venir à Ottawa manifester contre les abus de pouvoir et la violence policière contre des manifestants pacifiques.

Le même jour, les organisateurs du convoi Daniel Bulford, Tamara Lich et Chris Barber ont rencontré des agents de l'ELP du SPO. Les agents de l'ELP ont transmis un

message informant les manifestants qu'ils devaient quitter Ottawa et ils ont expliqué que quiconque continuerait de soutenir les manifestations du Convoi de la liberté avec une aide logistique s'exposait à des accusations au criminel.

Le 17 février, le chef intérimaire Bell du SPO a annoncé au cours d'une conférence de presse la création d'une zone sécurisée et déclaré que le SPO interdirait aux manifestants d'entrer dans le centre-ville. En réponse à ses commentaires, l'avocate du Convoi de la liberté Eva Chipiuk a écrit au chef intérimaire Bell afin de contester le pouvoir du SPO d'interdire l'accès au centre-ville. Dans sa lettre, elle affirmait qu'une telle interdiction était contraire à la *Charte* et non conforme aux décrets d'urgence fédéraux. Me Chipiuk demandait que le SPO cesse toute mesure limitant l'assemblée pacifique dans le centre-ville d'Ottawa et renonce à de telles mesures.

Au vu des différents messages diffusés par le SPO, je me serais attendu à ce que les manifestants sachent que la police entendait leur interdire d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa et peut-être arrêter ceux qui restaient. Cependant, plusieurs manifestants, dont M^{me} Lich, ont déclaré que la Ville et le SPO ne leur ont jamais dit qu'ils devaient déplacer leurs camions et quitter Ottawa. M^{me} Lich se rappelait bien avoir vu les feuillets du SPO, mais elle a indiqué qu'elle ne pensait pas qu'ils étaient officiels parce qu'ils ne portaient aucune signature. Un autre organisateur du convoi, Tom Marazzo, a déclaré qu'il continuait de croire, en se fondant sur les conseils juridiques de M^e Wilson et de M^e Chipiuk, que les manifestants pouvaient se rendre au centre-ville d'Ottawa et y rester s'ils étaient à pied. Une fois que l'intervention policière a débuté le 18 février, il est devenu évident pour M. Marazzo que la police empêcherait les manifestants d'entrer ou de demeurer dans la zone sécurisée.

4.3 La préparation à l'intervention

Le 17 février, le surintendant intérimaire Bernier du SPO et les commandants opérationnels de la GRC et de la PPO ont approuvé un plan opérationnel mis à jour,

que j'appellerai le plan du 17 février. Il reposait sur le plan du 13 février – que je décris au chapitre 9 – de manière significative à deux égards.

Premièrement, il exposait les objectifs à atteindre pour chacune des quatre phases mentionnées dans le plan du 13 février, c'est-à-dire la stabilisation, les interventions, le maintien et la démobilisation. La phase de stabilisation du plan, qui a été menée avant le 17 février, comprenait le regroupement de plus de ressources à Ottawa et, comme je l'indique plus haut dans ce chapitre, le changement des messages aux manifestants afin d'insister sur le fait que la manifestation était terminée et qu'il était temps pour eux de repartir. Il était prévu à la deuxième phase de déloger les manifestants du centre-ville d'Ottawa. Dans la phase de maintien, qui a commencé le 21 février, il fallait empêcher les manifestants de revenir à Ottawa. Enfin, la phase de démobilisation était celle du retour d'Ottawa à la normale.

Deuxièmement, le plan du 17 février comprenait des sous-plans pour la circulation, le remorquage, les enquêtes, les arrestations, les mesures tactiques et, surtout, un sous-plan de maintien de l'ordre qui exposait les détails de l'évacuation de chacun des secteurs à cibler dans la phase des interventions. Il était question de ces sous-plans dans le plan du 13 février, mais ils étaient encore en préparation. Le sous-plan de maintien de l'ordre ne s'appuie pas sur la *Loi sur les mesures d'urgence* ou sur le *Règlement sur les mesures d'urgences* comme faisant autorité pour une opération de maintien de l'ordre.

Le plan du 17 février était conforme à l'approche générale du plan du 13 février. Le résumé d'entrevue du surintendant intérimaire Bernier du SPO comprend une déclaration selon laquelle le plan du 13 février [TRADUCTION] « ne contenait pas de plan détaillé pour mettre fin à l'occupation d'Ottawa⁷ », mais il a précisé dans son témoignage qu'il établissait bien un cadre pour ramener Ottawa à la normale. Le sous-plan de maintien de l'ordre du plan du 17 février ajoutait des détails sur la manière d'exécuter le volet du plan consacré au maintien de l'ordre.

⁷ Résumé d'entrevue : Robert Bernier, WTS.00000030, p. 18.

Le 17 février, la police a mis en œuvre un plan de durcissement dans lequel les rues autour du périmètre du centre-ville servaient de points de contrôle en préparation à l'intervention de maintien de l'ordre. En fin de soirée, la zone sécurisée était créée et il y avait des policiers à tous les points d'entrée et de sortie de cette zone. Des policiers ont commencé à parler avec les manifestants à 18 h afin de les décourager de participer aux manifestations du centre-ville et ils ont commencé à limiter l'entrée aux postes de contrôle à partir de minuit.

4.4 L'opération de maintien de l'ordre

Le 18 février, la police a lancé des opérations pour déloger de force les manifestants du centre-ville d'Ottawa. L'opération s'est déroulée par étapes organisées géographiquement. La police a utilisé des dispositifs acoustiques à longue portée pour avertir les manifestants qu'ils devaient partir, sans quoi ils s'exposaient à des arrestations. La police a laissé ouverte une voie de sortie pour toute personne qui choisissait de partir.

La première phase de l'opération policière a commencé à 7 h 41 quand la police a entrepris de dégager la rue Nicholas et la rue Waller. Les policiers étaient prêts à recourir à la force, au besoin, mais ils ne portaient que des uniformes ordinaires, sans équipement de protection supplémentaire. Ils s'attendaient à ce que la présence policière nombreuse et les menaces d'arrestation incitent la plupart des manifestants à quitter le secteur volontairement. Cela ne s'est pas produit. Beaucoup ont refusé de partir et se sont montrés plus agressifs que prévu. Certains ont agrippé les armes à feu de policiers, frappé des agents et utilisé des mâts porte-drapeau et des bâtons de hockey comme armes. Des policiers ont été blessés et, par conséquent, les agents de l'unité de maintien de l'ordre (UMO) ont revêtu leur équipement de niveau 2, qui comprend un casque avec visière, une matraque et des gants rembourrés. De plus, la police a commencé à utiliser des chevaux pour dissuader les manifestants d'approcher de la ligne de policiers. La première phase de l'intervention a duré près de quatre heures.

Après avoir dégagé le secteur, la police est passée à la deuxième phase, c'est-à-dire au dégagement de l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex. Le 18 février à 20 h, la police a décidé de maintenir la ligne qu'elle avait établie devant l'hôtel Fairmont Château Laurier, ce qu'elle estimait être plus sécuritaire que de continuer l'opération de dégagement toute la nuit. Elle a apporté des barrières pour sécuriser la zone et réduire le nombre de policiers nécessaires pendant la nuit.

Le lendemain matin à 9 h, la police a repris l'opération en avançant en direction ouest, vers la rue Wellington. Forts de l'expérience de la veille, les agents de l'UMO portaient de l'équipement de protection supplémentaire. Les policiers ont poursuivi leur approche méthodique toute la journée. Le 19 février au soir, ils avaient fait partir du centre-ville les manifestants et les camions. Le 20 février, la police a dégagé la zone de rassemblement du chemin Coventry.

Les organisateurs du Convoi de la liberté Chris Barber et Tamara Lich ont été arrêtés séparément le 17 février. Daniel Bulford a été arrêté le 18 février quand il s'est présenté à la police après avoir appris qu'il était visé par un mandat d'arrestation. Il a ensuite été libéré sans que des accusations soient portées contre lui. Patrick King, autre organisateur du convoi, a également été arrêté le 18 février, et James Bauder a été arrêté le 21 février.

Le 19 février, avec plusieurs des principaux meneurs du convoi en état d'arrestation, et devant l'opération de maintien de l'ordre de la police la veille, l'organisateur Tom Marazzo avait déjà commencé à encourager les manifestants à quitter Ottawa plutôt que de s'exposer à d'autres confrontations avec la police.

La police a conclu l'opération de maintien de l'ordre le 21 février. Au total, 2 223 agents n'appartenant pas au SPO ont participé à l'intervention à Ottawa, la plupart venant de la GRC et de la PPO, mais certains aussi étaient envoyés par la Sûreté du Québec (SQ) et des forces de police municipales de l'Ontario et de l'Ouest du Canada.

Entre le 18 et le 20 février, la police a procédé à 273 arrestations et porté 422 accusations à Ottawa. Plus généralement, entre le 28 janvier et le 31 mars 2022, le SPO a porté 533 accusations au criminel contre 140 personnes pour des actes commis dans le cadre du Convoi de la liberté. La police a remorqué ou mis en fourrière 110 véhicules. Aucune accusation n'a été portée en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgences*.

Les manifestants à Ottawa ne se sont pas vu offrir un autre lieu pour exercer leur droit de manifester, même si certains se sont déplacés jusqu'au Musée canadien de la guerre, à quelques pâtés de maisons à l'ouest de la Cité parlementaire, et ont été autorisés à y manifester légalement. Cela dit, les manifestants n'ont exprimé aucun désir de quitter le centre-ville d'Ottawa pour manifester ailleurs. En restant face à l'opération policière, ils ont montré leur volonté évidente de continuer de manifester au centre-ville et sur la rue Wellington, près de la Cité parlementaire, ainsi que du Bureau du Premier ministre et du Conseil privé.

Certains des manifestants qui ont témoigné ont laissé entendre que la police avait mené l'opération de maintien de l'ordre en faisant usage d'une violence excessive. En réponse à ces témoignages, le surintendant intérimaire Bernier du SPO a déposé un affidavit exposant, en détail, comment le plan de l'UMO avait été exécuté, y compris les mesures prises pour transmettre des messages aux manifestants avant et pendant l'intervention, et les mesures prises par rapport aux personnes arrêtées. L'affidavit contient des renseignements de nature générale et ne parle d'aucun manifestant en particulier⁸.

Selon l'affidavit du surintendant intérimaire Bernier, l'intervention n'a pas fait de blessés graves chez les manifestants ou les passants. L'Unité des enquêtes spéciales, organisme civil indépendant qui enquête sur des allégations de blessures graves causées par la police en Ontario, s'est penchée sur deux incidents. Les enquêtes n'ont pas abouti à des accusations ni entraîné des enquêtes plus approfondies.

⁸ Affidavit de R. Bernier, 20 novembre 2022, AFF.00000020.

Il n'entre pas dans mon mandat de procéder à un examen détaillé de l'opération de maintien de l'ordre ou de tirer des conclusions particulières au sujet de l'arrestation de certaines personnes, et je ne formule aucune constatation sur ces sujets. Toute opération de maintien de l'ordre nécessitera de recourir plus ou moins à la force pour déloger des personnes par ailleurs peu disposées à quitter la zone interdite. Cette triste réalité ne fait que confirmer qu'il est important de trouver d'autres moyens d'autoriser des manifestations légales, car toute mesure visant à déloger des manifestants peut entraîner des arrestations et présente un risque de danger.

Tandis que la police dégageait le centre-ville, le personnel de la Ville d'Ottawa l'aidait à nettoyer les rues de la ville (y compris l'enlèvement d'excréments humains) et, pour finir, à retirer les centaines de barrières utilisées pour bloquer des rues. La Ville s'est aussi assurée que tout carburant laissé par les manifestants était récupéré et éliminé de façon sécuritaire. Le personnel de la Ville a procédé à des inspections de sécurité – notamment dans les rues du centre-ville où étaient stationnés des véhicules lourds pendant les manifestations – avant de rétablir les transports en commun dans les secteurs concernés.

La déclaration d'état d'urgence de la Ville a pris fin le 24 février 2022, et la Ville a repris ses activités normales le 2 mars.

5. Les activités du gouvernement fédéral pendant l'état d'urgence

Après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) s'est réuni tous les jours du 16 au 23 février 2022, jour de la révocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN) et le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO) ont également continué de se réunir fréquemment pendant toute cette période. J'examine leur mandat et leur composition au chapitre 14.

Aux réunions du GII, Jody Thomas, conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR), partageait une mise à jour quotidienne en matière opérationnelle et au sujet des menaces, et la commissaire Lucki de la GRC faisait le point quotidien en ce qui concernait le maintien de l'ordre. D'autres responsables et des ministres rendaient compte de l'évolution de la situation dans le pays du point de vue de leurs portefeuilles respectifs, ainsi que de la mise en œuvre des mesures d'urgence.

Le Bureau du Conseil privé (BCP) a produit différents documents faisant le suivi des mesures prises par le gouvernement fédéral en réponse aux manifestations. Il y avait ainsi le [TRADUCTION] « Suivi des actions concrètes » qui a été fourni pour la première fois à la réunion du GII du 16 février, puis mis à jour quotidiennement. Ce document s'ajoutait au document de suivi du GII dont je parle au chapitre 14. La dernière version du Suivi des actions concrètes communiquée à la Commission est datée du 15 mars 2022. Hormis le contenu du Suivi des actions concrètes, le BCP ne recueillait pas de données particulières sur l'application des mesures adoptées en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. La majeure partie des données pertinentes était plus probablement en la possession des organismes d'application de la loi que du gouvernement fédéral.

Comme je le souligne au chapitre 14, dans sa première analyse économique du 10 février, le ministère des Finances ne cherchait pas à quantifier les répercussions économiques des blocages. Cette analyse a été achevée le 22 février. Elle arrivait à un résultat semblable à celui publié dans un article de *Bloomberg* sur lequel la vice-première ministre Chrystia Freeland s'est appuyée à la réunion du GII du 13 février et qui estimait que chaque semaine de blocages entraînerait des pertes économiques continues de 0,1 % à 0,2 % du produit intérieur brut (PIB).

L'analyse du 22 février prenait en compte les répercussions des blocages sur la croissance du PIB, c'est-à-dire de l'évolution du PIB entre deux périodes, exprimée en pourcentage, et du niveau du PIB, c'est-à-dire de la circulation des biens et services

produits dans l'économie au cours d'une période donnée. La meilleure estimation du ministère des Finances était que les blocages réduiraient la croissance du PIB de 0,1 % à 0,2 % et le niveau du PIB au premier trimestre de 2022 de 0,03 % à 0,05 %. Autrement dit, le changement au niveau de la croissance signifiait que le changement du PIB entre le quatrième trimestre de 2021 et le premier trimestre de 2022 était réduit de 0,1 à 0,2 point de pourcentage. Ce changement de niveau signifiait que l'économie produisait de 0,03 % à 0,05 % de moins qu'elle aurait produit sans les perturbations.

Dans son témoignage, le sous-ministre des Finances Michael Sabia a souligné que derrière des chiffres comme 0,1 à 0,2 point de pourcentage se cachent des conséquences humaines, comme les répercussions des mises à pied ou des baisses de salaire.

Le ministère des Finances estimait que la valeur des marchandises dont la libre circulation était empêchée s'élevait à 511 millions de dollars canadiens par jour au plus fort des blocages et que l'incidence économique sur le PIB se situait entre 28 et 56 millions de dollars canadiens par jour. Pour s'assurer de la précision de son estimation, le ministère a utilisé trois approches différentes et toutes ont donné des résultats similaires.

Le ministère des Finances n'a pas et ne pouvait pas calculer de façon précise les répercussions économiques plus générales qui auraient pu s'accumuler dans le temps si les manifestations avaient continué (par exemple, si d'autres points d'entrée avaient été bloqués et s'il n'était plus possible de rediriger le trafic commercial). Il était impossible de modéliser ce résultat, car il était par définition inconnu.

D'après l'analyse du 22 février, l'effet sur le niveau du PIB serait probablement renversé en grande partie au deuxième trimestre de 2022, lors d'un rattrapage de la production. Le sous-ministre adjoint à la Politique économique Rhys Mendes a expliqué qu'ils sont parvenus à cette conclusion le 22 février parce qu'à ce moment-là, ils savaient

que les perturbations avaient pris fin et que leurs répercussions étaient donc limitées. Ils pensaient, par conséquent, qu'il était possible de rattraper la production perdue si les personnes et les usines faisaient des heures supplémentaires. Cela dit, il a fait remarquer que les répercussions ne sont [TRADUCTION] « pas gratuites », car il y a des raisons pour lesquelles les travailleurs et les usines ne fonctionnent pas ainsi normalement – il faut du temps notamment pour l'entretien et le repos.

L'analyse du 22 février prévenait aussi que les répercussions économiques pouvaient rapidement s'amplifier si des blocages étaient rétablis ou si de nouveaux blocages voyaient le jour de telle sorte qu'il serait impossible de rediriger le trafic commercial vers d'autres points d'entrée. Elle soulignait que, bien que le pont Ambassador ait été rouvert, le retour au rythme de la production et des échanges commerciaux d'avant les perturbations demanderait probablement du temps. De plus, l'analyse du 22 février faisait observer que [TRADUCTION] « les répercussions risquaient d'être encore plus importantes si les producteurs choisissaient de s'adresser ailleurs pour leurs chaînes d'approvisionnement à plus long terme, de crainte de nouvelles perturbations⁹ ».

6. Le processus de surveillance parlementaire

Comme je l'explique au chapitre 2, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, une proclamation d'urgence est assujettie à la surveillance parlementaire de différentes façons, y compris le fait qu'une déclaration d'urgence doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes et au Sénat. Pendant l'état d'urgence, la Chambre des communes a voté pour confirmer la déclaration. Le Sénat ne s'est pas prononcé sur cette question parce que, avant qu'il ait pu le faire, le gouvernement fédéral a abrogé la déclaration.

⁹ Blocages – Développement récents et résumé des perturbations économiques, 22 février 2022, SSM.CAN.00007571, p. 1.

6.1 La motion de ratification à la Chambre des communes

Le 16 février, le ministre de la Sécurité publique a déposé à la Chambre des communes une motion de ratification de la déclaration d'urgence. Comme le prévoit l'article 58 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la motion était accompagnée de l'exposé des motifs pour lesquels le gouvernement faisait la déclaration et d'un rapport sur les consultations avec les provinces et les territoires. Le *RMU* et le *DMEU*, qui étaient entrés en vigueur, étaient également fournis aux parlementaires.

Le 17 février 2022, la Chambre des communes a commencé à débattre de la motion. Afin de faciliter le débat, la Chambre a aussi adopté une motion visant à siéger jusqu'à minuit ce jour-là, puis de 7 h à minuit les jours suivants jusqu'à ce que la motion de ratification fasse l'objet d'un vote le 21 février. Le 18 février, les chefs des partis ont convenu que la Chambre ne siégerait pas, en raison de l'opération policière menée depuis plus tôt ce même jour le long de la rue Wellington.

La Chambre a finalement ratifié la déclaration le 21 février par 185 voix contre 151.

6.2 La motion de ratification au Sénat

La motion de ratification de la déclaration n'a été déposée au Sénat que le 21 février 2022. D'après la preuve, cela tient en partie à des difficultés et à des retards à réunir le Sénat à cause de la présence du convoi au centre-ville d'Ottawa.

Lorsque la motion a été déposée, le Sénat a adopté une motion visant à siéger de 9 h à 21 h du 22 au 25 février, sauf si la motion était mise aux voix plus tôt. Cependant, quand la gouverneure en conseil a abrogé la déclaration d'urgence le 23 février, la motion de ratification de la déclaration d'urgence a été retirée au Sénat et le débat a pris fin.

Aux audiences de la Commission, certaines parties ont laissé entendre que la décision du gouvernement d'abroger la déclaration était mue par une volonté d'éviter un vote au Sénat et un rejet possible de la motion de ratification de la déclaration.

Katie Telford et Brian Clow, hauts fonctionnaires au Cabinet du premier ministre, ont rejeté cette hypothèse et déclaré que le vote du Sénat n'était pas un facteur pour le GII ou pour le premier ministre. De plus, ils ont témoigné qu'ils s'attendaient à ce que le Sénat adopte la motion et que, d'un point de vue politique, il aurait été souhaitable que le vote ait lieu.

Le ministre de la Justice et Procureur général du Canada David Lametti a été interrogé au sujet d'un échange de messages texte daté du 23 février 2022 au cours duquel un collègue lui demandait pourquoi la *Loi sur les mesures d'urgence* ne restait pas en vigueur plus longtemps, étant donné que la levée si rapide de son application n'était pas forcément perçue comme étant positive. Il a répondu ceci : [TRADUCTION] « Nous devons garder une longueur d'avance sur le NPD et les sénateurs disaient qu'ils rejetteraient la motion, car ils étaient d'avis qu'il n'y avait plus de situation d'urgence¹⁰. » Le ministre Lametti a témoigné qu'il faisait référence à l'engagement du gouvernement, envers le NPD et autrement, de ne pas maintenir la déclaration d'urgence [TRADUCTION] « une minute de plus que nécessaire ». Il a réaffirmé que le gouvernement pensait disposer des voix dont il avait besoin pour faire ratifier la déclaration au Sénat¹¹.

7. La décision du gouvernement d'abroger la déclaration d'urgence

Comme je le mentionne plus haut, le GII s'est réuni tous les jours après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour évaluer la situation générale. Vers le

¹⁰ Messages texte entre David Lametti et Greg Fergus, SSM.CAN.00008754.

¹¹ Témoignage de D. Lametti, transcription, 23 novembre 2022, p. 132-134 et 162-164.

19 février, comme l'opération policière progressait dans le centre-ville d'Ottawa, les responsables fédéraux ont eu une conversation réfléchie sur les critères d'abrogation.

Contrairement à l'invocation, la *Loi sur les mesures d'urgence* ne mentionne pas de critères pour l'abrogation d'une déclaration d'état d'urgence. À la demande de la CSNR Thomas, le BCP a préparé, afin de les soumettre au GII, les critères proposés pour déterminer si le moment était venu d'abroger la déclaration d'urgence. Le 21 février, une liste préliminaire de huit critères a été communiquée à de hauts fonctionnaires fédéraux afin de recueillir leurs commentaires. Les critères ont été révisés au vu des différents commentaires reçus, puis ils ont été présentés au GII afin qu'il en discute.

Dans son entrevue avec les avocats de la Commission, le secrétaire adjoint du Cabinet Jeffery Hutchinson, principal auteur des critères, a indiqué que plusieurs hauts fonctionnaires ont insisté sur le fait que la principale considération devrait être de savoir si les mesures d'urgence étaient encore nécessaires pour contrer les menaces de grave violence que représentaient les manifestations restantes.

La sous-greffière a souligné qu'une fois le *RMU* en place, certains organismes, dont la GRC, voulaient s'assurer qu'il n'était pas abrogé prématurément. On lit dans des points de discussion préparés à l'intention de la commissaire Lucki de la GRC, pour la réunion du GII du 20 février, qu'il était nécessaire d'un point de vue opérationnel de laisser en place la *Loi sur les mesures d'urgence* pendant encore deux ou trois semaines parce que les forces de l'ordre continuaient d'avoir besoin des pouvoirs qu'elle conférait.

Des échanges de courriels datés du 20 février montrent que la sous-greffière a demandé aux fonctionnaires du BCP et aux sous-ministres de préparer une justification possible du maintien de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ils ont reçu de différents ministères et organismes fédéraux, dont la GRC, le ministère des Transports, le ministère des Finances, Services publics et Approvisionnement Canada, et l'Agence des services

frontaliers du Canada, une longue liste de justifications du maintien temporaire des pouvoirs d'urgence.

Néanmoins, le 23 février, la mise à jour de la situation fournie au GII, y compris par la GRC, disait que la situation s'était stabilisée de sorte qu'elle était gérable sans le recours aux pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le 23 février, la greffière a envoyé au premier ministre une note décisionnelle l'informant que l'état d'urgence n'existait plus et recommandant l'abrogation des mesures spéciales. La greffière a inclus une évaluation révisée des menaces dans laquelle elle concluait que la situation s'était stabilisée et ne constituait plus une situation de crise nationale ou une menace pour la sécurité du Canada et que des mesures spéciales n'étaient plus nécessaires pour la maîtriser. Étant donné l'importance de la note, je reproduis intégralement le contenu des paragraphes pertinents.

[TRADUCTION]

D'après le niveau de menace révisé et les avis de la GRC, la situation actuelle est considérée comme stabilisée et gérable avec la capacité et les pouvoirs existants des forces de l'ordre et du gouvernement. En particulier :

- Les organismes d'application de la loi fédéraux, provinciaux et municipaux ont confirmé que la capacité et les pouvoirs existants suffisent pour contrer des menaces réduites. La police continue de surveiller les déplacements de convois et le trafic des médias sociaux. Les services de police estiment que les pouvoirs existants suffiront pour mettre fin à d'autres tentatives d'enracinement de manifestations illégales. Le pouvoir conféré par la *Loi sur les mesures d'urgence* de contraindre les exploitants de dépanneuses à aider dans l'intervention policière n'est plus jugé nécessaire. Le risque d'ingérence étrangère est faible.

- Les mesures économiques temporaires se sont révélées très efficaces et, tandis que les fonds gelés seront débloqués une fois que la *Loi sur les mesures d'urgence* sera révoquée, les gouvernements et les organismes d'application de la loi continuent de surveiller les opérations en vertu des pouvoirs existants et ils signaleront les activités illégales aux organismes d'application de la loi compétents. Il est important de noter que la ministre des Finances étudie actuellement la possibilité de rendre permanentes certaines des mesures économiques incluses dans le *RMU* temporaire, en raison du risque continu lié à ce type d'activités à l'avenir, et il se peut qu'elle demande votre accord à une proposition par la suite¹².

Le premier ministre était d'accord avec la recommandation de la greffière. La gouverneure en conseil a émis la proclamation abrogeant la déclaration de l'état d'urgence le 23 février 2022.

¹² Note de service au premier ministre – Révoquer la déclaration de l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, SSM.NSC.CAN.00003227, p. 2.



Conclusions

1. Introduction

Comme c'était la première fois que la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée, c'est aussi la première fois qu'une commission d'enquête était créée pour examiner son invocation. À l'instar du Cabinet, qui n'avait pas de précédent pour le guider dans son interprétation de la Loi, il n'y a pas de modèle à suivre pour accomplir mon travail.

Les tâches dont une enquête publique doit typiquement s'acquitter consistent à enquêter sur un ensemble de circonstances et à préparer un dossier des faits pertinents afin que le public soit aussi informé que possible et qu'il puisse porter des jugements éclairés. Comme je l'ai souvent dit, j'estime qu'il est essentiel que cette enquête mette les faits au jour et les rende pleinement accessibles au public. Avec la fin des audiences publiques et le dépôt des preuves, je crois que cela a été fait.

La prochaine tâche qui incombe à une commission d'enquête est de formuler ses propres conclusions à l'égard des faits. Le présent rapport offre ces réponses.

Dans les chapitres précédents de ce rapport, je relate en détail les événements de janvier et février 2022. Une grande partie de ce récit portait sur une série de manifestations sans précédent à Ottawa et sur une réponse tout aussi sans précédent de la part de nombreux gouvernements. Au terme d'un examen minutieux de ces éléments, il m'apparaît évident que des signaux ont été négligés, des occasions ont été ratées et des retards ont été créés, ce qui a engendré dans la capitale nationale une situation beaucoup plus grave et complexe qu'elle aurait pu l'être. Au chapitre 18,

j'expose certaines leçons tirées de ces événements qui, je l'espère, guideront les décideurs.

Dans ce chapitre, je présente les conclusions de fait qui me permettent de répondre aux questions posées dans le mandat de la Commission et de formuler des recommandations. Plusieurs considérations me guident dans mes conclusions de fait. Tout d'abord, je ne dois tirer que les conclusions nécessaires pour remplir le mandat de la Commission. Par exemple, les Canadiens ont des opinions très divergentes sur la pertinence des obligations vaccinales imposées par les gouvernements. La présente enquête ne vise pas à trancher ce débat.

En outre, il serait injuste d'évaluer le rendement de qui que ce soit en fonction de ce qui n'a été connu qu'après-coup. Cependant, il convient d'établir la distinction entre ce type d'évaluation et l'évaluation de ce que les personnes et les institutions auraient raisonnablement pu prévoir au moment où elles ont pris des décisions. Mes évaluations du rendement de certaines personnes sont fondées à la fois sur ce qu'elles savaient et sur ce qu'elles auraient pu ou dû raisonnablement savoir.

Bien entendu, il est non seulement approprié, mais nécessaire de faire pleinement usage du recul, c'est-à-dire d'analyser ce que nous savons maintenant pour déterminer les leçons à tirer et les recommandations à formuler.

Il importe aussi de souligner qu'il m'est interdit de tirer des conclusions sur la responsabilité civile ou pénale. Cependant, il m'est permis de conclure à l'existence de fautes. La Commission a pris les mesures procédurales voulues pour me permettre de tirer certaines conclusions sur l'existence de fautes, notamment en envoyant des avis confidentiels par écrit décrivant les conclusions susceptibles d'être rendues et en donnant aux parties la possibilité de présenter des preuves, de contre-interroger des témoins et de présenter des observations.

Néanmoins, en définitive, je n'ai pas tiré de conclusion sur l'existence de fautes pour deux raisons. Premièrement, il ne m'était pas nécessaire de le faire pour remplir

mon mandat. Deuxièmement, bien que j'aie constaté que la conduite de certaines institutions et de leurs représentants était, à certains moments, malavisée ou déficiente, elle n'a pas atteint le niveau d'une faute. En d'autres termes, la preuve ne permettait pas de tirer de telles conclusions sur les enjeux s'inscrivant dans mon mandat.

2. Le Convoi de la liberté

2.1 L'évolution et les origines du convoi

Comme je le décris aux chapitres 5 et 6, il est possible de retracer les origines des manifestations de janvier et février 2022 dans des mouvements populistes antérieurs à la pandémie de COVID-19 et révélant une méfiance grandissante envers le gouvernement au sein de certains segments de la population. Les réponses gouvernementales à la COVID-19 ont exacerbé cette dynamique. Les mesures de santé publique imposées et les manifestations qu'elles ont suscitées ont donné l'occasion à ceux qui avaient des doléances plus générales concernant la situation économique, les politiques gouvernementales, le changement social et l'aliénation occidentale d'exprimer ces préoccupations.

Il ne m'appartient pas d'analyser l'efficacité de la réponse des gouvernements ou des entreprises à la COVID-19. Je reconnais que des restrictions ont été imposées afin de réduire la propagation d'un nouveau virus et, ce faisant, de réduire le nombre de décès et d'alléger le fardeau du système de santé. Rétrospectivement, certaines de ces mesures pourraient se révéler inefficaces, malavisées ou déroutantes, mais elles ont été mises en œuvre à un moment sans précédent et en réaction à une crise de santé publique sans précédent.

Je reconnais également que les mesures sanitaires liées à la COVID-19 ont eu d'énormes répercussions pour de nombreux Canadiens. Des entreprises ont été fermées et des gagne-pain ont été perdus. Des familles et des amis n'ont pas pu se

réunir en personne. Des enfants n'ont pas pu aller à l'école. Des gens sont morts dans des hôpitaux et des établissements de soins de longue durée alors que leurs proches n'étaient pas autorisés à leur rendre visite. Les manifestants qui ont témoigné lors des audiences ont décrit avec passion les répercussions de la COVID-19 et la façon dont, selon eux, le désir de modifier ces règles était un élément moteur des manifestations. Je reconnais que c'était le cas.

Les Canadiens qui n'étaient pas d'accord avec les politiques relatives à la COVID-19 avaient le droit de participer à une manifestation licite contre ce qu'ils estimaient être une intervention exagérée de l'État. De nombreuses manifestations contre les mesures liées à la COVID-19 avaient déjà eu lieu avant 2022, bien qu'aucune n'ait atteint l'ampleur et la portée de ce qui allait se produire à Ottawa et ailleurs.

L'ampleur des manifestations du début de l'année 2022 est en partie l'aboutissement de plus de deux ans de restrictions liées à la COVID-19. L'étincelle comme telle a été la décision du gouvernement fédéral en novembre 2021 d'exiger que les conducteurs de camions commerciaux soient vaccinés pour entrer au Canada. Cette décision politique à elle seule n'a pas conduit des milliers de Canadiens à manifester et à donner de l'argent au Convoi de la liberté, mais elle a influé sur la manifestation d'au moins deux façons importantes.

Premièrement, elle a motivé les camionneurs touchés par la politique à se rassembler et à coordonner une réaction. À cet égard, j'accepte les témoignages des organisateurs du convoi Chris Barber et Brigitte Belton, entre autres, selon lesquels ils estimaient que le fait de ne pas dispenser les camionneurs des obligations vaccinales menaçait le gagne-pain d'un grand nombre d'entre eux qui avaient choisi de ne pas se faire vacciner. Dans l'ensemble, les camionneurs avaient déjà été confrontés à des défis importants liés à la pandémie de COVID-19. Cette décision a incité un groupe de spécialistes de la logistique et de la planification à organiser une traversée du pays jusqu'à Ottawa. Même s'ils reprochaient au gouvernement du Canada d'être à l'origine de l'obligation vaccinale imposée aux camionneurs, il semble que l'imposition

de cette exigence ait d'abord été annoncée par le gouvernement des États-Unis pour entrer dans ce pays, après quoi le Canada lui a emboîté le pas.

Deuxièmement, pour ceux qui participaient déjà à l'action politique contre les obligations liées à la COVID-19, les « camionneurs » se sont révélés être un symbole puissant : des Canadiens qui travaillent dur et qui, malgré leur apport à la société, voyaient leur vie et leur gagne-pain bouleversés par les mesures réglementaires que le gouvernement prenait contre la COVID-19. Patrick King, Tamara Lich et d'autres ont immédiatement compris que les doléances des camionneurs pouvaient servir de point de ralliement au mécontentement plus général de leurs amis et partisans, que ce soit à l'égard d'autres obligations liées à la COVID-19 ou des gouvernements en général.

Je reconnais que le Convoi de la liberté a bénéficié d'appuis dans tout le pays. Le succès de la campagne de financement de M^{me} Lich a montré que le Convoi de la liberté a fait écho à un ensemble plus large de préoccupations communes à de nombreux Canadiens.

2.2 L'organisation du convoi et ses dirigeants

Bien que j'aie utilisé le terme « organisateurs » dans ce rapport, il n'y a pas eu de véritable organisation centrale des manifestations au cours des trois semaines. Certaines parties des manifestations étaient organisées par moments, mais aucune personne ou aucun groupe n'a parlé au nom de tous les manifestants, ni même de la plupart d'entre eux.

Des efforts sérieux et importants ont été déployés pour organiser le Convoi de la liberté et les dons qu'il a reçus, notamment en créant la société à but non lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation (la société Freedom) et en retenant les services de comptables et d'avocats. Je reconnais qu'il s'agit d'efforts de bonne foi pour légitimer et encadrer les manifestations. Cependant,

comme l'a reconnu un des avocats du convoi, Keith Wilson, il n'y avait aucun moyen efficace de contrôler tous les manifestants.

Même parmi ceux que j'ai appelés « organisateurs », le leadership était morcelé et divisé. Presque tous les organisateurs du convoi ont témoigné de différents degrés de dysfonctionnement et de luttes de pouvoir. Par exemple, lorsque M^e Wilson a voulu donner plus de structure au groupe, Benjamin Dichter, administrateur de la société Freedom, et Chad Eros, comptable du convoi, ont accueilli ses efforts avec suspicion et critiques. M. Dichter a volontairement cherché à miner l'entente avec le maire d'Ottawa parce qu'il croyait que M^e Wilson l'avait orchestrée afin de permettre à la police de mettre fin à la manifestation.

2.3 Les objectifs et la composition des manifestants

Le Convoi de la liberté et les manifestations à Ottawa et Windsor, en Ontario, à Coutts, en Alberta, et ailleurs n'ont jamais constitué un seul mouvement monolithique. Les manifestations étaient le fait d'un ensemble de groupes et de personnes ayant des objectifs et des plans différents. Il y avait un désir commun de provoquer une réforme, mais il n'y a pas eu de compréhension commune de l'allure que cette réforme devait prendre ou de la façon dont elle serait mise en œuvre.

C'était vrai dès le début des manifestations. Les premiers organisateurs du convoi avaient des points de vue différents sur ce qu'ils espéraient obtenir. D'une part, M. Barber a témoigné que tout ce qu'il voulait, c'était une conversation avec le premier ministre ou le gouvernement fédéral sur la levée des obligations liées à la COVID-19. D'autre part, James Bauder et son groupe, Canada Unity, cherchaient à obtenir un appui à un protocole d'entente qui, à première vue, demandait à la gouverneure générale de changer le système de gouvernement du Canada si toutes les restrictions liées à la COVID-19 n'étaient pas abrogées.

La diversité des opinions et des objectifs des participants a augmenté à mesure que les manifestations se sont intensifiées. Par exemple, certains membres du groupe

québécois Les Farfadaas se sont joints aux manifestations à Ottawa et se sont installés à l'intersection Rideau-Sussex. Le groupe ne s'était pas concerté avec le Convoi de la liberté et il a fait jouer ses propres objectifs et sa propre histoire dans les manifestations.

Comme il s'agissait d'un mouvement issu de la masse, les manifestations ont aussi attiré des personnes et des groupes qui souscrivaient à des points de vue racistes et extrémistes et à d'autres points de vue répréhensibles. J'ai parlé d'autres groupes et individus controversés dans le présent rapport, notamment M. King et Romana Didulo, l'autoproclamée « Reine du Canada ». Bien qu'ils ne représentent pas tous les manifestants, leur présence était notable et a teinté la perception du mouvement de protestation dans le grand public.

Un autre groupe controversé associé aux manifestations est Diagonon, fondé par Jeremy Mackenzie. Diagonon est peut-être né d'une blague faite dans la baladodiffusion de M. Mackenzie, mais il en est venu à joindre une communauté plus large. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a décrit Diagonon comme un réseau assimilé à une milice dont les membres sont armés et prêts à recourir à la violence. Dans son témoignage, le chef du Bureau des renseignements criminels de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a décrit Diagonon comme un groupe extrémiste. M. Mackenzie a fermement rejeté cette description lors de son témoignage, affirmant qu'elle est le fait de certaines personnes et de certains groupes, y compris la GRC, ayant des motifs cachés.

Je n'accepte pas le témoignage de M. Mackenzie à cet égard. Je suis convaincu que l'inquiétude suscitée par Diagonon au sein des forces de l'ordre est authentique et fondée. Le fait que, lors des manifestations à Coutts, la GRC a saisi un gilet pare-balles arborant un écusson de Diagonon, en même temps que de nombreuses armes à feu, permet de le croire.

S'il est important de reconnaître la présence d'éléments controversés et extrêmes lors des manifestations, cela ne doit pas éclipser ma conclusion que de nombreux manifestants, voire la plupart, cherchaient à participer à des manifestations légitimes et licites. Leur seule participation ne signifie pas qu'ils ont appuyé ou toléré la conduite des participants extrêmes ou marginaux.

2.4 La nature des manifestations

Je reconnais que de nombreuses personnes qui ont organisé les manifestations et qui y ont participé à Ottawa et ailleurs souhaitaient se livrer à une protestation politique légitime contre les politiques liées à la COVID-19. Je reconnais aussi que bon nombre des organisateurs qui ont témoigné voulaient tenir une manifestation pacifique, car ils reconnaissaient que la violence ou les menaces de violence discréditeraient le mouvement et le priveraient de son appui populaire.

Cependant, ces efforts ont été vains.

Je n'accepte pas les descriptions faites par les organisateurs selon lesquelles les manifestations à Ottawa étaient licites, calmes et pacifiques ou ressemblaient à une célébration. Cela a pu être vrai à certains moments et dans certains endroits isolés. Il se peut aussi que des gestes que les manifestants considéraient comme des célébrations, comme klaxonner, boire et danser dans les rues, aient été vécus par les résidents d'Ottawa comme de l'intimidation ou du harcèlement. Quoi qu'il en soit, le tableau d'ensemble révèle que la situation à Ottawa était dangereuse et chaotique.

Le manque de sécurité, malgré les efforts des organisateurs, est illustré par le blocage des voies d'urgence sur la rue Kent. Les organisateurs ont déployé des efforts pour dégager les voies d'urgence, sans y parvenir sur cet axe important. En cas d'incendie dans l'un des grands immeubles d'habitation bordant cette rue, le risque de catastrophe était réel. Les réservoirs de propane, les bidons remplis d'essence, les feux d'artifice et autres dangers pour la sécurité présents dans le centre-ville posaient aussi des risques graves.

En plus de ces risques pour la sécurité, je donne foi aux témoignages de résidents, de policiers et de politiciens municipaux selon lesquels de nombreux participants ont profité de l'absence de surveillance policière pour perturber et intimider les résidents. Il y a eu un mépris de la loi et du bien-être de la population d'Ottawa.

Je ne conclus pas que les organisateurs du convoi ont tous encouragé ou toléré un comportement illicite. Au contraire, la plupart d'entre eux ont reconnu qu'une telle conduite risquait de miner l'appui dont ils jouissaient au sein de la population.

Parallèlement, je n'accepte pas les témoignages des organisateurs selon lesquels ils n'ont jamais eu connaissance de harcèlement, d'intimidation ou d'autres comportements non pacifiques de la part de manifestants. Leur connaissance de la violence ou du harcèlement réels et potentiels peut être déduite de leur propre témoignage. Pour commencer, M. Barber a témoigné que si vous réunissez 200 camionneurs dans une pièce, [TRADUCTION] « quelqu'un va avoir un œil au beurre noir et un nez cassé ». M. Barber a lui-même failli avoir une altercation physique [TRADUCTION] « au moins deux fois » avec un chauffeur qui « ne voulait rien savoir de déplacer [les camions] quand je lui ai demandé de le faire¹ ».

M. Barber et M^{me} Lich ont aussi reconnu très tôt que les propos de M. King pouvaient être perçus comme tolérant ou préconisant la violence, à tel point qu'ils lui ont demandé de ne pas venir à Ottawa. M. King est quand même venu et, selon M. Eros, a failli frapper M. Eros après que celui-ci a remis en question le projet de cryptomonnaie de M. King.

Pour sa part, M^e Wilson a témoigné de la préoccupation qu'entretenaient les organisateurs concernant ce qu'il a décrit comme des « antifas » vandalisant des biens et harcelant des gens dans le but de discréditer les manifestations. M^e Wilson a entendu dire que le groupe s'était faufilé la nuit pour couper les conduites d'air et les pneus de camions. En supposant que cela se soit réellement produit, cela montre que

¹ Témoignage de Chris Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 56 et 109.

les organisateurs de la manifestation savaient que certains acteurs s'étaient livrés à des comportements illégaux et avaient l'intention de le faire.

M^e Wilson et d'autres personnes ont également expliqué qu'une tentative de déplacer les camions de l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex a été interrompue pour des raisons de sécurité lorsque des manifestants se sont massés autour de policiers qui tentaient de déplacer les barricades pour faciliter la manœuvre. Cela s'est produit malgré les efforts déployés par M^{me} Lich et M^e Wilson pour convaincre les manifestants que le déplacement était coopératif. Les organisateurs étaient également au courant de menaces de mort proférées à l'endroit du maire d'Ottawa et de plusieurs autres politiciens.

Je suis convaincu que les organisateurs étaient conscients que les manifestations posaient de graves problèmes aux résidents d'Ottawa, à la police et aux élus municipaux et qu'elles avaient sévèrement perturbé la vie à Ottawa. Les organisateurs de la société Freedom ont entamé des négociations avec le maire d'Ottawa précisément pour réduire cette perturbation et alléger la pression qu'elle exerçait sur la ville. À cet égard, j'accorde peu de poids aux témoignages des organisateurs selon lesquels ils n'ont jamais reçu directement de signalements ou de plaintes de harcèlement ou d'intimidation, car il serait peu probable que les personnes subissant des violences de la part des manifestants se plaignent auprès de ces derniers. Les organisateurs n'avaient pas besoin de tels signalements pour être conscients des effets du comportement des manifestants.

Les manifestations sont désordonnées et un certain degré d'illégalité est prévisible. Je ne considère pas que les manifestations sont devenues une « occupation » dès le premier samedi. En effet, les manifestants avaient été invités à garer leurs camions pour la fin de semaine à différents endroits du centre-ville. Cependant, lorsqu'ils ont refusé de partir le lundi, l'invitation était clairement révoquée. En outre, il était clair que le rassemblement n'était plus pacifique étant donné l'intimidation généralisée des résidents et le fait que leur capacité à vivre et à travailler avait été

fondamentalement perturbée. Il était évident que la police n'était pas en mesure de contrôler la manifestation et de réprimer les comportements illicites dans le secteur de la manifestation.

Dans une certaine mesure, cette situation découlait de l'ampleur des manifestations. Les organisateurs du convoi n'avaient pas prévu le niveau de participation ultimement atteint. Le Convoi de la liberté a été couronné de succès en partie parce qu'il a permis et encouragé la participation de groupes et de personnes qui avaient des points de vue différents et qui éprouvaient de la frustration face à toute une série d'enjeux. Cependant, en raison de cette grande participation, les organisateurs ont eu de la difficulté à contrôler le message de la manifestation et la conduite des participants.

En même temps, je suis aussi convaincu que les organisateurs n'ont pas fait tout en leur pouvoir pour réprimer la violence et le harcèlement. M. Barber et M^{me} Lich ont tous deux témoigné qu'ils n'étaient pas favorables aux klaxons constants, mais ils n'ont pris aucune mesure concrète pour y mettre fin. Au contraire, les organisateurs se sont opposés à l'injonction demandée par Zexi Li pour restreindre les coups de klaxon. De plus, à certains moments, MM. Barber et King ont publié des vidéos et d'autres contenus où ils semblaient se réjouir des préjudices causés aux résidents du centre-ville. Lors des audiences elles-mêmes, les organisateurs ont fait preuve d'un manque d'empathie pour les résidents d'Ottawa, même avec le recul.

De même, bien que certains organisateurs comme M^{me} Lich et M. Barber aient cherché à prendre leur distance par rapport à des personnalités controversées comme MM. Bauder et King – au point d'avoir même convaincu M. Bauder de retirer son protocole d'entente –, ils ont hésité à rompre tous les liens. Je suis convaincu qu'ils ne l'ont pas fait en partie parce qu'ils comprenaient que le mouvement de protestation comptait des partisans de MM. King et Bauder et des personnes qui partageaient leurs points de vue. Malgré tous les problèmes causés par MM. King et Bauder, ni M^{me} Lich ni M. Barber ne les ont désavoués. En ce qui concerne M. Bauder, M. Barber a déclaré que même s'il n'était pas favorable à un changement de gouvernement non

démocratique, il croyait néanmoins que M. Bauder partageait les mêmes objectifs et que le protocole d'entente était simplement [TRADUCTION] « mal rédigé ». De même, à propos de M. King, M. Barber a déclaré qu'il [TRADUCTION] « avait toutes les bonnes raisons et qu'il était de bonne foi² ». Selon Mme Lich, bien que M. King ait délibérément cherché à miner l'entente qu'elle avait conclue avec le maire d'Ottawa, elle croyait qu'au fond, M. King [TRADUCTION] « était ici pour exercer ses droits démocratiques à une assemblée pacifique, tout comme le reste d'entre nous³ ». Tom Marazzo, un autre organisateur, a témoigné qu'il avait été en contact avec M. Mackenzie pendant les manifestations à Ottawa et il en parlait en termes élogieux. Ces déclarations montrent qu'au lieu de rompre les liens avec les manifestants qui ont suscité la critique et la controverse, de nombreux organisateurs considéraient des personnalités comme MM. Bauder, King et Mackenzie, ainsi que leurs partisans, comme faisant partie de leur mouvement.

2.5 La mésinformation et la désinformation

Comme je le décris aux chapitres 5 et 6, les médias sociaux ont joué un rôle crucial dans les manifestations. Certains organisateurs se sont contactés pour la première fois sur des plateformes de médias sociaux. Facebook, Twitter et de nombreux autres médias sociaux étaient les outils qui ont permis aux organisateurs de se rencontrer, de se coordonner et de communiquer avec les autres participants. Plusieurs organisateurs avaient déjà un grand nombre d'abonnés sur les médias sociaux ou n'ont pas tardé à les acquérir. Les premières réunions de planification ont été diffusées en direct sur les médias sociaux. Plus de 10 millions de dollars canadiens ont été amassés dans le cadre de la campagne GoFundMe grâce à une page connexe sur Facebook. On ne saurait surestimer le rôle des médias sociaux.

Les médias sociaux ont aussi servi d'accélérateurs à la mésinformation et à la désinformation qui, pour les raisons que j'expose au chapitre 5, ont clairement joué

² Témoignage de C. Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 23 et 45.

³ Témoignage de Tamara Lich, transcription, 3 novembre 2022, p. 344 et 345.

un rôle dans les manifestations. Je n'ai aucun doute sur le fait que la mésinformation à propos de la COVID-19 a influé sur les opinions de certains manifestants et sur la façon dont ils ont évalué la qualité des mesures sanitaires gouvernementales. Certains manifestants ont aussi propagé de la mésinformation et de la désinformation sur les manifestations elles-mêmes. Un exemple notable est le déni par certains organisateurs de premier plan de l'entente conclue entre M^{me} Lich et le maire.

Je suis également convaincu qu'il y a eu de la mésinformation à propos du Convoi de la liberté et que celle-ci a servi de fondement pour discréditer injustement tous les manifestants. Par exemple, on a reproché à des manifestants un incendie criminel dans un immeuble d'habitation dont la police a confirmé par la suite qu'il n'avait aucun lien avec les manifestations. Des médias ont amplifié la mésinformation et la désinformation à propos des manifestations. Le surintendant Pat Morris de la PPO a témoigné en tant que l'agent dirigeant la collecte de renseignements pour la PPO que ce qu'il voyait dans les médias ne reflétait pas toujours ce que le renseignement révélait.

Le fait que les manifestants puissent être à la fois les victimes et les auteurs de mésinformation montre à quel point la mésinformation est pernicieuse dans la société moderne. Il est impossible de déterminer avec précision l'effet global de la mésinformation et de la désinformation sur les manifestations liées au Convoi de la liberté, mais elles étaient omniprésentes.

En effet, la mésinformation et la désinformation sont devenues tellement ancrées dans les événements entourant le Convoi de la liberté qu'elles ont surgi au sein même de cette enquête. Qu'il s'agisse de témoins affirmant que les vaccins contre la COVID-19 manipulent les gènes ou d'allégations selon lesquelles cette Commission était secrètement contrôlée par le ministre fédéral de la Protection civile, Bill Blair, apparemment parce qu'il porte également le titre de « président du Conseil privé du Roi pour le Canada » – la mésinformation et la désinformation ont été une présence constante tout au long de ces audiences.

La mésinformation et la désinformation sont intrinsèquement destructrices et clivantes. Elles minent la capacité des représentants de l'État et des membres du public à participer utilement à des discussions sur les politiques et la gouvernance. En l'espèce, le gouvernement n'avait aucune chance réaliste de mener un dialogue productif avec certains manifestants, comme ceux qui croyaient que les vaccins contre la COVID-19 s'inscrivaient dans une vaste conspiration mondiale visant à dépeupler la planète. Par ailleurs, les généralisations injustes de certains responsables publics, qui ont laissé entendre que les manifestants étaient tous des extrémistes, ont renforcé la méfiance des organisateurs des manifestations à l'égard du gouvernement. Au cours des audiences, j'ai entendu dire qu'un véritable dialogue entre les manifestants et le gouvernement fédéral était impossible. Bien que je n'accorde pas forcément foi à cette affirmation, j'estime que la prévalence de la mésinformation et de la désinformation a réduit les chances de tenir des discussions productives.

La façon de reconnaître la mésinformation et la désinformation et d'y réagir est un sujet qui mérite un examen plus approfondi.

2.6 Les liens entre les lieux de manifestation

Je suis convaincu qu'il n'y a pas eu de coordination digne de ce nom entre les manifestations d'Ottawa et d'autres endroits au Canada. Les organisateurs du convoi qui ont témoigné ont nié tout lien avec d'autres manifestations. La preuve dont je dispose concernant la communication entre les lieux de manifestation est minime et ne révèle pas d'effort de collaboration. Un avis spécial de menace de la GRC du 10 février 2022 énonce que les manifestations à l'extérieur d'Ottawa [TRADUCTION] « semblaient être inspirées par le convoi d'Ottawa, [mais ces] expressions de solidarité semblent être décentralisées, organisées dans certains cas de façon spontanée et sans lien direct avec les organisateurs du convoi d'Ottawa⁴ ». J'estime que cette description est exacte.

⁴ Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC, *Special Threat Advisory – Update 6*, 10 février 2022, PB.NSC.CAN.00000526, p. 4.

Le lien le plus troublant entre les lieux de manifestation est la présence de membres de Diagonon à la fois à Ottawa et à Coutts. M. Mackenzie se trouvait à Ottawa, où il a rencontré et recruté des membres de Diagonon. Bien qu'il ne se soit pas lui-même rendu à Coutts, Chris Lysak, un membre de la communauté Diagonon que M. Mackenzie avait déjà rencontré lors d'un événement du groupe, se trouvait à Coutts et a été arrêté dans le cadre de l'enquête policière sur la présence d'armes. La GRC croit que le gilet pare-balles arborant le logo de Diagonon était celui de M. Lysak. En plus des liens entre MM. Mackenzie et Lysak, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a signalé qu'Alex Vriend, un ami de M. Mackenzie et un partisan de Diagonon, a recueilli des dons pour payer les frais de transport de manifestants à Coutts et à Ottawa.

Compte tenu de la caractérisation que les forces de l'ordre font de Diagonon, ces liens sont troublants, mais il y a peu de preuves d'une coordination importante ou généralisée entre les partisans de Diagonon à Coutts et à Ottawa. Au contraire, dans un rapport sur les arrestations à Coutts, la GRC souligne que [TRADUCTION] « aucun renseignement ne permet de croire à l'existence d'un effort concerté entre les personnes accusées en Alberta et les participants à la manifestation d'Ottawa⁵ ».

Je ne doute pas que les manifestations de Windsor, de Coutts et d'autres endroits ont tiré leur énergie et leur inspiration des manifestations liées au convoi à Ottawa. Cependant, je ne peux conclure que l'un ou l'autre des organisateurs d'Ottawa a joué un rôle important dans l'organisation des autres manifestations.

3. La réponse policière à Ottawa

Il y a eu plusieurs lacunes dans la réaction de la police aux événements à Ottawa. Avant de les décrire, je ferai trois observations. Premièrement, les événements à Ottawa étaient sans précédent par leur ampleur et leur complexité. Ils auraient

⁵ Section des analyses criminelles de la Division K de la GRC, *Coutts Intel Brief*, PB.NSC.CAN.00008508, p. 1.

présenté des défis importants, quelle que soit la justesse de la réaction policière. Deuxièmement, avant le début des manifestations, le Service de police d'Ottawa (SPO) était aux prises avec de graves problèmes de dotation en personnel et la perte d'agents chevronnés au palier du commandement supérieur. Ces problèmes de personnel se sont poursuivis tout au long des manifestations. Troisièmement, comme nous l'avons vu, pour de nombreux résidents et commerçants d'Ottawa, ces événements ont été traumatisants et extrêmement difficiles à vivre. Toutefois, sans minimiser cet impact, je suis d'accord avec ceux qui soulignent que personne n'a été gravement blessé et que les immeubles, les autoroutes et les monuments n'ont pas été détruits. Nos institutions parlementaires ont continué à fonctionner. J'en viens maintenant aux dix lacunes que je souhaite mettre en lumière.

3.1 Les défaillances du renseignement

Les décisions des forces policières devraient être fondées sur le renseignement, c'est-à-dire fondées sur la collecte opportune et continue d'information, provenant de plusieurs sources, qu'on évalue et réévalue pour la fiabilité et qu'on complète en permanence. Plus simplement, le « renseignement » est l'évaluation ou l'analyse de l'information recueillie.

Avant l'arrivée du convoi, le chef du SPO, Peter Sloly, a reconnu qu'il était important que le SPO procède à une évaluation continue du renseignement et il a donné à ses subordonnés des instructions en ce sens. Je reconnais aussi que les rapports Hendon, bien que généralement loués comme contenant une analyse de haute qualité, laissaient place à différentes interprétations sur la suite probable des événements. Cela dit, à mon avis, pris collectivement, les rapports Hendon, les autres renseignements reçus d'organismes partenaires et le contenu de la propre évaluation du renseignement du SPO auraient dû susciter de plus grandes inquiétudes quant à l'ampleur, l'intensité et la durée sans précédent des événements à Ottawa et auraient dû inciter le SPO à se préparer en conséquence.

Les propres agents du renseignement du SPO ont reconnu certains signaux d'alarme importants, mais pas tous, qui contredisaient l'idée qu'on n'aurait à composer qu'avec une fin de semaine de perturbation. Le Service de protection parlementaire (SPP) a fourni des renseignements et des évaluations qui décrivaient clairement l'intention du Convoi de la liberté de s'enraciner, l'appui sans précédent qu'il recevait, sa capacité à causer des perturbations et la possibilité qu'il submerge le SPO. L'équipe de liaison provinciale (ELP) de la PPO a informé le SPO du nombre de véhicules dans les convois en direction d'Ottawa et de l'intention des manifestants de rester.

Dans son témoignage, le surintendant intérimaire Robert Bernier du SPO a estimé qu'il y avait un [TRADUCTION] « décalage bizarre » entre les rapports Hendon et la planification du SPO⁶. Je préfère dire qu'il y avait un décalage important entre les renseignements dont le SPO disposait et les premiers préparatifs en vue de l'événement. Ce décalage est dû, en partie, au fait que la Division du renseignement du SPO n'a pas communiqué les rapports Hendon au commandement opérationnel. Cependant, comme je l'explique au chapitre 9, le commandement opérationnel a tout de même reçu suffisamment de renseignements pour saisir les risques auxquels Ottawa était confronté et n'a pas planifié en conséquence. Le commandement opérationnel a d'abord fait peu de cas de ces renseignements parce qu'ils ne correspondaient pas à l'expérience du SPO acquise lors des manifestations de fins de semaine précédentes. Bien que la confiance du SPO dans son expérience soit compréhensible, il aurait dû accorder plus de poids aux renseignements qui contredisaient cette expérience et dresser des plans de contingence.

La capacité du SPO à consulter les médias sociaux de sources ouvertes et d'autres renseignements en ligne, ainsi qu'à les évaluer, présentait également de graves lacunes, en partie en raison d'un manque de personnel. Cela a contribué aux lacunes en matière de renseignement.

⁶ Témoignage de Robert Bernier, transcription, 25 octobre 2022, p. 242.

Lors des audiences, des questions ont aussi été soulevées sur la mesure dans laquelle le chef et d'autres cadres supérieurs du SPO ont lu les rapports Hendon. Je n'ai pas à me prononcer sur ces questions, si ce n'est que pour souligner que les incertitudes sur la question de savoir qui a lu quoi et quand, et qui a communiqué le contenu des rapports Hendon à d'autres personnes, témoigne d'une certaine désorganisation et d'une tenue de dossiers inadéquate en ce qui concerne la collecte, l'examen et la diffusion du renseignement.

Ces problèmes ne se limitaient pas aux rapports Hendon. Le SPO n'avait pas non plus de système pour assurer la diffusion adéquate de ses propres produits de renseignement, d'où une distribution inégale. Cette situation, de pair avec l'absence de réunions consacrées à la discussion du renseignement, a compliqué l'exercice d'une supervision et l'assurance que le plan opérationnel était fondé sur le renseignement.

Il aurait été utile que la PPO joue un rôle plus actif pour remettre en question le plan initial du SPO et les hypothèses sur lesquelles il se fondait. Comme je l'explique au chapitre 7, la PPO disposait de renseignements selon lesquels certains manifestants resteraient après la fin de semaine et que les manifestations étaient susceptibles d'engendrer d'importantes perturbations. Cependant, le surintendant de la PPO, Craig Abrams, n'a pas remis en question le plan du SPO de laisser les camions entrer dans le centre-ville lorsqu'il en a pris connaissance le 27 janvier. Je reconnais que la PPO a hésité à le faire parce que le SPO a exprimé sa confiance dans son plan, que le chef du SPO, M. Sloly, a assuré au commissaire de la PPO, Thomas Carrique, que le SPO disposait de tout ce dont il avait besoin et que la PPO ne voulait pas donner l'impression de remettre en question le SPO. Néanmoins, il aurait été utile pour la PPO de demander au SPO s'il avait des plans de contingence et, dans le cas contraire, de proposer de l'aider à les élaborer et d'y consacrer les ressources.

Plusieurs parties à la Commission se sont fortement appuyées sur le témoignage du surintendant Morris de la PPO, dont l'unité était responsable des rapports Hendon. Il a décrit l'absence de menaces crédibles selon lesquelles les manifestants avaient

l'intention de se livrer à des actes de violence ou à d'autres activités illégales et, en fait, il a évoqué l'absence de cas de violence grave malgré l'ampleur et la durée des manifestations. Je ne suis pas d'accord avec son évaluation et je donne foi à la preuve de plusieurs témoins qu'il y a eu de la violence. De plus, le comportement de certains manifestants était intimidant et très perturbateur. Certains désaccords peuvent se résumer au fait que différents témoins utilisent le terme « violence » pour désigner différentes choses. Quoi qu'il en soit, il faut surtout retenir ici que les préparatifs en vue d'un événement d'une fin de semaine, même si rien ne laisse entrevoir de la violence, constituent un exercice très différent des préparatifs en vue d'un événement qui risque de devenir une manifestation prolongée et de grande ampleur.

Je tiens aussi à souligner une faille fondamentale dans la manière dont les renseignements ont été recueillis à propos du Convoi de la liberté. Le Convoi de la liberté était un événement d'envergure nationale. Cependant, la collecte de renseignements était dirigée par la PPO, un service de police provinciale. Comme plusieurs témoins, je me demande s'il est judicieux que la collecte de renseignements sur un tel événement soit coordonnée à l'échelle provinciale plutôt que nationale.

3.2 Le manque de continuité du commandement

L'efficacité du commandement et du contrôle nécessite une continuité de la direction aux paliers stratégique, opérationnel et tactique. Des processus devraient être en place pour garantir que les meilleures personnes sont en mesure d'occuper les postes de direction, et des redondances devraient permettre une couverture continue en cas d'indisponibilité d'un commandant. À l'époque des manifestations, le SPO ne disposait pas des ressources ni des compétences suffisantes pour mettre en œuvre ces pratiques exemplaires. Cela était dû au manque de personnel ainsi qu'au départ de commandants compétents et au roulement constant des agents dans différents rôles et responsabilités.

Le dysfonctionnement au sein du SPO a empêché l'utilisation optimale des ressources dont il disposait. La nomination de trois commandants des événements en l'espace de quelques jours a compromis l'efficacité du commandement et du contrôle. Il n'y avait aucune raison explicite pour laquelle le surintendant intérimaire Bernier, certainement l'un des commandants les plus chevronnés du SPO, ne s'est vu confier aucun rôle lié à l'événement avant le 3 février et n'a été nommé commandant des événements que le 10 février.

Une mauvaise communication concernant le transfert de pouvoirs et la confusion à propos de la personne responsable ont aggravé ces difficultés. Au chapitre 9, j'explique comment cette confusion est née, en commençant par le transfert du pouvoir décisionnel en matière opérationnelle du commandant des interventions du SPO au commandant des événements sans en informer le chef Sloly, et la façon dont ces événements ont amené le chef Sloly à perdre confiance en ses subordonnés. Ces événements illustrent un grave dysfonctionnement au sein de la direction du SPO ainsi que l'absence d'une approche cohérente pour la sélection des commandants opérationnels. Les changements de commandants des événements ont aussi nui aux opérations du SPO et à l'élaboration de plans et de demandes de ressources.

Le manque de continuité concernant les commandants des événements n'était que la pointe de l'iceberg. Dans de nombreuses situations, les responsabilités du personnel ont changé au cours de la période concernée, surtout aux niveaux opérationnels et tactiques. Les nombreux titres utilisés par le SPO et les modifications de ces titres tout au long de la présence du Convoi de la liberté ont aggravé ces difficultés. Je me demande si les deux niveaux de commandement opérationnel adoptés par le SPO étaient indûment compliqués. Des témoins du SPO ont confondu ces rôles dans leur témoignage, et ces rôles ont ajouté à la confusion lorsque des forces partenaires ont voulu collaborer avec le SPO.

3.3 Les échecs des communications avec le commandement des interventions

L'efficacité du commandement des interventions du SPO a été compromise par un manque de communication interne. L'un des exemples les plus flagrants a été l'opération au chemin Coventry, au cours de laquelle une unité de maintien de l'ordre (UMO) du SPO a mené une opération contraire aux accords que les manifestants avaient conclus avec l'équipe de liaison policière (ELP) du SPO. La question n'est pas de savoir si la négociation menée par l'ELP en vue de retirer les bidons d'essence était une bonne idée. L'enjeu est le décalage entre ce résultat négocié et le point de vue du commandant des événements. Il était essentiel que l'ELP reçoive des paramètres clairs et qu'elle jouisse ensuite d'autonomie pour travailler à l'intérieur de ces paramètres. Au contraire, une rupture des communications est survenue entre l'ELP et le commandement opérationnel et stratégique, ce qui a compromis le moral et l'efficacité de l'ELP.

Il y a eu d'autres échecs similaires des communications. Les efforts du SPO pour faire face aux difficultés à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex ressemblaient de façon frappante aux événements survenus au chemin Coventry, alors que les négociations menées par l'ELP et les plans d'application de la loi de l'UMO fonctionnaient sans coordination et à contre-courant. Le surintendant intérimaire Bernier du SPO est devenu le commandant des événements le 10 février, mais il n'a commencé à travailler avec la cellule de planification intégrée (la cellule) – une équipe d'experts en la matière de la PPO, de la GRC et d'autres corps policiers réunie pour aider le SPO – que lorsque celle-ci l'a contacté le 12 février, même si d'autres agents du SPO y étaient alors intégrés. Le surintendant intérimaire Bernier n'a été informé des négociations entre la Ville et les organisateurs de la manifestation que le 13 février, alors que le chef Sloly avait été prévenu des jours auparavant. Tous ces échecs de communication étaient évitables et ont miné la réponse du SPO aux manifestations.

3.4 L'absence d'intégration de l'ELP dans le processus décisionnel

Les événements survenus au chemin Coventry et à l'intersection Rideau-Sussex illustrent un problème plus vaste : l'absence d'intégration de l'ELP dans la réponse stratégique et opérationnelle de la police. Malgré l'acceptation générale de l'importance des ELP, avant que la structure de commandement intégré ne soit mise en place, des décisions étaient parfois prises sans consulter l'ELP. La cheffe adjointe intérimaire du SPO, Patricia Ferguson, a reconnu, à juste titre selon moi, que l'ELP ne disposait pas du temps, de la latitude ou de l'autorité nécessaires pour négocier.

Les premières occasions d'intégrer l'ELP au système de commandement des interventions ont été ratées. Bien que le chef Sloly ait témoigné qu'il avait invité des représentants de l'ELP à une réunion le 1^{er} février avec les commandants de l'UMO, il semble qu'il n'y ait pas eu de suivi suffisant après cette réunion pour s'assurer que l'ELP avait une voix dans la prise de décisions opérationnelles. Le SPO n'a corrigé cette lacune que le 11 février avec la table de commandement intégré du surintendant intérimaire Bernier du SPO. À ce moment, le manque d'intégration de l'ELP dans le processus décisionnel avait déjà réduit l'efficacité de l'ELP dans ses échanges avec les manifestants.

Il y a certainement eu des cas où le chef du SPO, M. Sloly, a correctement décrit le rôle de l'ELP et l'a rencontrée. Cependant, plusieurs de ses déclarations, directives et ordres à ses subordonnées semblaient mettre l'accent sur des mesures coercitives ou ordonner leur mise en œuvre sans tenir compte d'autres approches plus modérées ni de l'avis de l'ELP.

D'autres commandants du SPO comprenaient mal eux aussi le rôle de l'ELP. Il en était sans doute ainsi en raison, du moins en partie, du fait que le SPO ne disposait pas de cadres supérieurs formés au Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et n'avait pas adopté de stratégie précise à l'égard de

l'ELP à l'époque des manifestations. Je suis d'accord avec les témoignages de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO et de l'inspecteur Russell Lucas du SPO selon lesquels le SPO a parfois donné la priorité à une victoire rapide par l'application de la loi, sans plan global intégrant véritablement le rôle de l'ELP.

Une participation harmonieuse de l'ELP au processus décisionnel aurait été plus susceptible de produire une approche concertée ou, au moins, pleinement éclairée pour bon nombre des décisions qui devaient être prises. L'absence d'intégration de l'ELP au processus décisionnel à différentes étapes des manifestations a aussi illustré une méconnaissance de ce que l'ELP est généralement capable de faire ou non dans son travail. En dernière analyse, je ne suis pas convaincu qu'on ait pleinement donné à l'ELP la chance de désamorcer bon nombre des problèmes qui ont surgi. Un tel désamorçage aurait pu mener à une « empreinte » moins importante de la manifestation, voire au dénouement de l'événement dans son ensemble.

3.5 La participation du chef aux décisions opérationnelles

Selon son témoignage, le chef du SPO, M. Sloly, comprenait l'importance de l'autonomie des commandants opérationnels et qu'il ne lui appartenait pas de prendre des décisions opérationnelles. À certains moments, pendant les manifestations, il a agi en conséquence en respectant ces limites. Cependant, il les a aussi franchies à plusieurs occasions. Même si elles étaient bien intentionnées, ses actions ont miné la chaîne de commandement, causé de la confusion et dérouté ses subordonnés et les partenaires intégrés, comme la PPO et la GRC, quant à la mesure dans laquelle le chef Sloly devait approuver les décisions ou les plans.

Dans son témoignage, le chef Sloly a attribué sa participation aux décisions opérationnelles à la confiance moins grande qu'il accordait à ses subordonnés, à son désir de veiller à l'efficacité des plans et à sa profonde inquiétude à l'égard de la préparation de son équipe pour la deuxième fin de semaine de manifestations. À titre d'exemple, le chef Sloly est intervenu pour tenter de faciliter l'élaboration

d'un sous-plan de maintien de l'ordre, mais cette intervention, comme d'autres, a accru la confusion entourant l'identité de la personne responsable. Une dynamique malsaine entre le chef Sloly et son équipe a aggravé le problème de sa participation aux questions opérationnelles. Son commentaire malheureux selon lequel il allait « écraser » tous ceux qui n'appuyaient pas son plan du 9 février n'est qu'un exemple de cette dynamique peu constructive.

La structure de commandement ne doit pas être rigide au point d'empêcher le chef de police de contribuer à une discussion de nature opérationnelle. Le commandement stratégique peut devoir amorcer de telles discussions en cas de préoccupations concernant l'harmonisation de la stratégie et des opérations. Toutefois, ce n'est pas ce qui s'est passé ici. Malgré son témoignage contraire, le chef Sloly a utilisé un langage qui transmettait le message qu'il n'y aurait aucun changement au plan sans son approbation. C'est le langage d'un commandement opérationnel.

3.6 Le défaut d'adopter un commandement intégré ou unifié en temps opportun

En tant que chef de police d'expérience, le chef Sloly comprenait l'utilité de la collaboration entre corps policiers et il avait collaboré avec d'autres services dans différentes initiatives. En l'espèce, cependant, sa méfiance à l'égard des motivations des autres organismes et son souci prédominant que le SPO et lui conservent le contrôle ont contribué à retarder la reconnaissance des avantages d'un commandement intégré ou unifié avec les partenaires policiers et la mise en œuvre d'un tel commandement.

La méfiance du chef Sloly à l'égard de la PPO et de la GRC pourrait bien être liée aux commentaires publics et aux déclarations privées de politiciens fédéraux et provinciaux qui ont reproché au SPO son incapacité à gérer le Convoi de la liberté, ainsi qu'aux défaillances de communication entre les forces policières. Cela dit,

j'estime que les dirigeants de la PPO et de la GRC souhaitaient que le SPO demeure le service de police compétent et qu'il réussisse.

La communication entre le chef Sloly et la cellule de planification intégrée était dysfonctionnelle elle aussi, ce qui illustre probablement la méfiance du chef Sloly à l'égard des motivations de la cellule et son souci de voir le SPO demeurer le service de police compétent. Comme je l'explique au chapitre 9, il y avait un malentendu sur le niveau d'intégration approprié entre le SPO et la cellule ainsi qu'un doute sur la mesure dans laquelle le chef Sloly voyait d'un bon œil le travail et le plan de la cellule. À certains moments, le chef Sloly semblait hostile et dédaigneux envers la cellule et ses préoccupations, et la conduite du SPO a amené la cellule à s'interroger sur l'engagement du SPO envers le commandement intégré.

L'insistance du chef Sloly pour que le SPO demeure le service de police compétent ne me pose pas de problème. Cependant, le commandement intégré ou unifié va dans ce sens en intégrant ou en unifiant simplement le SPO et ses partenaires policiers au sein d'un module de commandement et de contrôle conçu pour permettre à plusieurs services de réagir de façon harmonieuse à un incident critique.

3.7 L'incertitude sur l'existence du plan ou sur son caractère adéquat

Dans les témoignages, il a été question de savoir si un plan d'ensemble doit exister avant que d'autres corps policiers fournissent d'importantes ressources humaines ou si le plan d'ensemble doit être établi en fonction de ce que les autres corps policiers fourniront. Il s'agit d'une fausse dichotomie qui met l'accent sur la mauvaise question.

La PPO a fourni des ressources importantes au SPO sans plan parce que ses besoins étaient évidents et immédiats. La PPO n'avait pas besoin qu'on lui donne un plan pour fournir quelques agents de première ligne afin de renforcer les positions de la police et de soulager les agents épuisés du SPO. Cependant, alors que la police envisageait non seulement de maintenir le statu quo, mais de démanteler

une manifestation illégale, les demandes de ressources ont augmenté de façon exponentielle. Une constellation de facteurs a influé sur les réponses de la PPO et de la GRC à ces demandes, notamment :

- a. des rapports indiquant que le chef Sloly du SPO avait demandé à ses agents de calculer le nombre d'agents nécessaires, puis de le doubler;
- b. des rapports indiquant que la structure de commandement et de contrôle du SPO était dysfonctionnelle et réfractaire à l'idée d'un commandement intégré;
- c. des rapports indiquant que le SPO n'avait pas de plan ou que son plan était inadéquat, trop agressif ou risqué;
- d. des rapports indiquant que des agents de la PPO qui avaient déjà été envoyés à Ottawa n'avaient pas été déployés ou soutenus de manière appropriée;
- e. la possibilité que l'on demande à la PPO de fournir des ressources importantes ailleurs en Ontario;
- f. l'ampleur même des demandes ultimes de ressources.

En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle on aurait doublé le nombre de ressources requises, je conclus que le chef Sloly a effectivement fait un commentaire à cet effet, mais qu'il s'agissait simplement d'une formulation malheureuse visant à faire comprendre l'importance de ne pas sous-estimer les ressources requises lors de la planification. Cependant, ce commentaire s'inscrivait dans une trame narrative qui mettait en doute les rapports du SPO et sa capacité à prendre des décisions, ainsi que la confiance que les partenaires externes avaient dans le chef Sloly et le plan opérationnel du SPO. Pour être juste envers le chef Sloly, je constate qu'il n'a pas tardé à reconnaître que des ressources supplémentaires considérables seraient

nécessaires, a estimé qu'elles étaient essentielles au succès et en a fait une priorité. Il a demandé à ses subordonnés de déterminer précisément les besoins du SPO. Il a entamé un dialogue avec la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) et le gouvernement pour insister sur la nécessité de ces ressources supplémentaires.

Il était raisonnable que la PPO et la GRC veuillent savoir s'il existait un plan adéquat et savoir comment et quand leurs ressources seraient utilisées. Certaines parties aux audiences ont souligné que la GRC et la PPO avaient fourni des ressources supplémentaires au Service de police de Windsor (SPW) avant que le plan opérationnel pour Windsor soit arrêté. À mon avis, de nombreuses différences entre les deux événements expliquent pourquoi la PPO et la GRC avaient besoin de plus d'information avant d'affecter des agents à Ottawa. Par exemple, la situation à Windsor était plus circonscrite et plus simple et un commandement unifié était déjà en place. De plus, les demandes de ressources ont été faites par l'entremise de l'agente de la PPO qui assurait le commandement.

De nombreux témoignages ont porté sur quels plans existaient à quel moment. Le chef du SPO, M. Sloly, a témoigné qu'il n'y avait qu'un seul plan, soit celui en place le 28 janvier, qui avait été dûment mis à jour au fur et à mesure que le travail était effectué et que les circonstances changeaient. D'autres témoins ont déclaré que différents plans avaient été élaborés à différentes étapes. En particulier, les témoignages différaient sur la question de savoir si le plan du 13 février élaboré par la cellule de planification intégrée et le surintendant intérimaire Bernier était ou non une évolution du plan du 9 février du chef Sloly.

Il s'agirait d'une question de sémantique si le seul enjeu était de savoir s'il faut décrire les documents comme des versions d'un même plan ou comme plusieurs plans. Ce n'est pas le nœud de ce qui a fait dérailler la situation. Le plan qui existait le 28 janvier était essentiellement un plan de gestion de la circulation pour un événement d'une fin de semaine. Il était évident dès le lundi 31 janvier qu'un plan différent était nécessaire.

Je reconnais qu'il n'est pas facile de s'adapter rapidement pour mettre en œuvre un plan visant à démanteler une manifestation de l'ampleur de celle à Ottawa. Les membres du public et les politiciens avaient des attentes irréalistes à l'égard de la rapidité avec laquelle de tels plans pouvaient être élaborés et mis en œuvre et ils n'ont pas compris l'importance d'une réaction mesurée, dont l'exécution prendrait forcément plus de temps. Toutefois, comme je l'explique en détail au chapitre 9, le SPO n'a pas élaboré de plan opérationnel global avant le 13 février. Les différents plans qui existaient avant cette date n'ont jamais constitué un plan d'ensemble approprié pour mettre fin aux manifestations de manière globale.

De plus, il y a eu beaucoup de confusion et des messages contradictoires à différents moments quant à savoir quels documents constituaient le plan le plus récent, quel travail supplémentaire était nécessaire, et dans quelle mesure le chef devait approuver les documents existants. Les messages du chef sur ces points étaient confus et, parfois, inexacts.

3.8 Les échecs de communication

En plus des mauvaises communications entre la police et le gouvernement que j'ai décrites plus haut dans ce chapitre, il y a eu aussi de graves problèmes dans la façon dont la police et d'autres intervenants communiquaient avec le grand public. Une communication efficace avec le public aurait pu tempérer les attentes irréalistes à l'égard de l'intervention policière. Une communication efficace implique des messages précis, opportuns et cohérents. Cela n'a pas été le cas à Ottawa.

Au cours de la séance publique d'une réunion de la CSPO, le chef Sloly a précisé le nombre d'agents qu'il avait demandé à d'autres corps policiers. Il a dit qu'il avait donné cette précision en réponse à une question posée par la CSPO lors d'une séance publique. Il aurait été préférable que le chef Sloly demande à être autorisé à répondre à cette question à huis clos. Je suis d'accord avec les témoins qui ont laissé entendre qu'il était imprudent de sa part de révéler publiquement de tels détails opérationnels.

De telles révélations auraient pu compromettre les opérations en signalant que le SPO se préparait à une mobilisation massive de ressources dans le but de déloger les manifestants.

Il était également peu judicieux de la part de la sollicitrice générale de l'Ontario d'affirmer publiquement que 1 500 agents de la PPO avaient été envoyés à Ottawa. Comme l'a reconnu le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, il s'agissait là aussi de données opérationnelles. De plus, cela donnait l'impression erronée que 1 500 agents de la PPO se trouvaient à Ottawa à un moment donné, alors qu'en réalité, ce nombre représentait le total des quarts de travail des agents qui avaient été fournis.

Comme je l'explique plus loin dans ce chapitre, la réaction aux manifestations de Windsor a nécessité un plan de communication hautement coordonné faisant intervenir à la fois la police et le gouvernement. Cela ne s'est pas produit à Ottawa. Le refus de la province de l'Ontario de participer aux réunions tripartites, qui visaient à faire participer des représentants des gouvernements municipal, provincial et fédéral, a contribué à ces échecs en matière de communication.

3.9 Le caractère adéquat du plan

À une exception près, je n'ai pas l'intention de critiquer le plan ou les sous-plans finaux que le SPO et la cellule de planification intégrée ont adoptés. Ces plans sont conçus par des planificateurs professionnels et des spécialistes en la matière. Par ailleurs, chaque manifestation est différente. Il n'y a pas de modèle précis – et il ne devrait pas y en avoir – décrivant la façon de mener une opération.

Cependant, la phase 3 du plan du 13 février prévoyait, à juste titre, que pendant la phase de maintien, la police devait [TRADUCTION] « communiquer avec les personnes qui souhaitent continuer à manifester, les dissuader de se livrer à des activités illégales et promouvoir des actions licites pour exprimer leurs messages ». Le dernier aspect de

cette consigne – promouvoir des actions licites aux manifestants pour exprimer leur message – n'a pas été mis en œuvre efficacement.

La preuve a établi qu'une fois que les manifestants ont été délogés du centre-ville d'Ottawa, certains ont continué à manifester devant le Musée canadien de la guerre et dans le parc de la Confédération. Ce fait a renforcé ma conclusion selon laquelle de nombreux manifestants voulaient participer à une manifestation licite. À mon avis, il aurait fallu insister davantage sur la désignation de lieux pour manifester en toute légalité dans le cadre des messages à communiquer aux manifestants avant le démantèlement de la manifestation. Rien ne prouve que des lieux aient été clairement désignés à l'avance et qu'ils aient été communiqués aux manifestants en détail. Cette lacune qui était aussi manifeste dans la réponse de la police à Windsor peut être mise en contraste avec les mesures prises à Coutts pour désigner clairement un autre lieu, très visible, pour une manifestation licite. En toute justice, l'avis donné par l'avocat du Convoi de la liberté, Keith Wilson, qui a effectivement encouragé les manifestants à poursuivre leur manifestation dans le centre-ville d'Ottawa, aurait peut-être rendu de nombreux manifestants moins réceptifs aux offres d'autres lieux de manifestation.

3.10 L'incertitude juridique

Au début des manifestations, le SPO ne savait pas très bien ce que la loi l'autorisait à faire. Comme je l'explique au chapitre 7, le 28 janvier, le SPO a reçu une opinion juridique rédigée à la hâte, qui avait été demandée trop tard (le 27 janvier) et qui, de toute façon, ne fournissait pas d'avis concret sur les questions les plus pressantes qui pourraient guider les opérations, comme la possibilité d'interdire aux camions l'accès au centre-ville. J'ai vu peu de preuves que le SPO comprenait clairement les pouvoirs dont ses agents disposaient en vertu de la common law, de la législation ou de l'invocation de la loi provinciale sur les urgences. Le manque de compréhension des pouvoirs de la police en common law posait un problème particulier.

Je comprends que ces pouvoirs juridiques ne sont pas faciles à définir. Des personnes raisonnables peuvent avoir des opinions divergentes sur les pouvoirs existants. Cependant, maintenir l'ordre public lorsqu'un convoi entre dans sa ville ou lors d'une manifestation ou d'une occupation dépend, dans une large mesure, d'une compréhension claire des pouvoirs dont les policiers disposent et de leurs limites. Je reviens sur ce thème dans mes recommandations.

3.11 Les considérations extérieures exerçant une influence induite sur le processus décisionnel et les communications

Le SPO et la CSPO avaient le droit de faire appel à des experts en communication ou à des stratèges en gestion de crise pour les aider à diffuser leurs messages. Cependant, plusieurs réunions du chef du SPO avec des conseillers en communication de Navigator Itée ou d'Advanced Symbolics, inc., ou des deux cabinets confondus, semblent s'être transformées en discussions opérationnelles au cours desquelles on s'est demandé quelles décisions permettraient de mieux gérer les préoccupations concernant la réputation du SPO et du chef Sloly. Ce dernier aurait dû être beaucoup plus prudent pour éviter même la perception d'un lien entre des décisions opérationnelles ou tactiques et des préoccupations liées à la réputation.

De même, par suite de certaines interactions avec ses subordonnés, le chef Sloly semble leur avoir donné l'impression qu'il se souciait de la perception qu'on aurait de lui une fois l'événement terminé et de la mesure dans laquelle on lui reprocherait les déficiences de l'intervention policière. Non sans raison, certaines personnes ont eu l'impression que le chef Sloly était trop disposé à attribuer la faute aux autres, tout en évitant de s'attribuer la faute à lui-même.

3.12 Le chef Sloly

Une grande partie de la preuve s'est concentrée sur le chef Sloly. Il est trop facile de lui imputer toutes les lacunes de l'intervention policière. Ce serait malheureux et, en

réalité, incompatible avec la preuve. Il faut envisager les erreurs de leadership dans le contexte d'un événement véritablement sans précédent par sa taille, sa durée et sa complexité. Le chef Sloly a servi le public avec distinction pendant 30 ans comme leader policier. Il est arrivé à Ottawa en tant qu'agent de changement pour s'attaquer au racisme, à la misogynie et au manque de confiance de la communauté dans le SPO et il a dû faire face à une résistance importante pour y parvenir. Il dirigeait le SPO à une époque où les rangs supérieurs avaient été épuisés et où le savoir-faire avait été perdu. La démission du chef Sloly, fondée sur la reconnaissance qu'il avait perdu la confiance de son entourage, a éliminé un obstacle à un dénouement fructueux en créant une occasion de restaurer cette confiance.

De même, certaines erreurs de la part du chef Sloly ont été indûment amplifiées par d'autres à un degré qui laisse croire à la désignation d'un bouc émissaire. On lui a rarement accordé le bénéfice du doute sur ses intentions. Ses déclarations ont parfois été présentées sous un jour déraisonnablement dur. Par exemple, son commentaire public selon lequel [TRADUCTION] « il n'y a peut-être pas de solution policière » a été scruté hors de toutes proportions raisonnables. Il m'est apparu évident qu'il n'abandonnait pas la ville par ce commentaire et qu'il ne tentait pas de diminuer le rôle important du SPO dans la solution finale.

4. La réaction policière à Windsor

La réaction policière à Windsor a été guidée par ce qui s'était passé et ce qui se passait encore à Ottawa. Elle a aussi été affectée par l'importance du pont Ambassador pour l'économie de la ville de Windsor, de la province de l'Ontario et, plus généralement, du Canada.

La menace d'un blocage du pont Ambassador était raisonnablement prévisible pour le SPW et d'autres corps policiers dès le 4 février, lorsqu'un rapport Hendon a évoqué la possibilité d'un blocage qui commencerait le 7 février. Cela correspondait aux renseignements que le SPW recueillait dans les médias sociaux et grâce à ses

contacts avec les organisateurs locaux de la manifestation. Ainsi, la police a eu au moins trois jours pour se préparer à un éventuel blocage du pont Ambassador.

La planification et la préparation effectives, avant le 7 février, ont été limitées pour deux raisons. Premièrement, des questions de compétence ont entravé la réponse de la police. Le SPW est responsable du maintien de l'ordre dans la ville de Windsor et réagit aux incidents qui se produisent sur le pont Ambassador. La compétence de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ne s'étend qu'au point d'entrée physique et, étant donné sa compétence limitée, l'ASFC a informé le SPW qu'elle n'avait pas de plan pour faire face au blocage. Le gouvernement fédéral avait autorité sur le pont lui-même, mais pas sur les routes municipales qui y mènent.

Deuxièmement, les ressources policières des partenaires étaient déjà très sollicitées ailleurs. La GRC a informé le SPW qu'elle aurait besoin d'équilibrer les demandes concurrentes de ressources. Lorsque le SPW a demandé l'aide de la PPO avant le blocage du pont Ambassador, la PPO a répondu au niveau du détachement local et n'a pas intensifié l'intervention ni envoyé de ressources supplémentaires.

Le SPW et la PPO ont essayé séparément d'empêcher un blocage de se former en dialoguant avec les manifestants le 7 février, mais en vain. Certains organisateurs locaux de la manifestation entretenaient de bonnes relations avec le SPW. Cependant, le 7 février sont arrivés d'autres groupes de manifestants qui n'entretenaient pas de telles relations. Il ne s'agissait pas d'un seul groupe de manifestants avec une vision commune et un leadership clair, un fait qui a compromis la capacité de la police à empêcher le blocage ou à obtenir des concessions pendant la manifestation.

Je constate aussi que le SPW a tiré des leçons de la situation à Ottawa et a tenté d'empêcher le blocage du pont en contrôlant l'intersection la plus proche. Cependant, les manifestants ont réagi en bloquant d'autres intersections plus éloignées du pont. Le blocage n'a pas immédiatement paralysé la circulation dans les deux directions. Toutefois, les données recueillies par l'ASFC montrent clairement que huit véhicules

commerciaux seulement sont entrés au Canada par ce point d'entrée entre le 8 et le 13 février. Par conséquent, les actions des manifestants ont effectivement provoqué un blocage de la circulation en direction du Canada pendant cette période.

Tout comme à Ottawa, les manifestants de Windsor représentaient un amalgame de Canadiens qui étaient présents pour différentes raisons. Les rapports de situation font état de la présence de dizaines d'enfants à certains moments et de nombreux véhicules personnels aux côtés de véhicules commerciaux. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé à Ottawa, la manifestation n'a pas duré assez longtemps pour donner lieu à une « pointe » les fins de semaine. Elle a commencé pour de bon le lundi 7 février et les mesures policières coercitives ont commencé tôt le matin du samedi 12 février. Toutefois, la police a décrit les soirées à Windsor comme ayant une atmosphère « festive », avec un afflux correspondant de personnes qui consommaient de l'alcool et qui avaient un comportement turbulent – et parfois agressif – envers la police.

Contrairement à Ottawa, l'intégration des services policiers à Windsor s'est faite de façon rapide et harmonieuse. La PPO et le SPW ont établi un commandement unifié et ont convenu que la PPO dirigerait la planification et les opérations de maintien de l'ordre le 10 février. La rapidité avec laquelle le SPW et la PPO ont agi est le fruit des relations et de la confiance établies entre leurs cadres supérieurs ainsi que de la reconnaissance par le SPW de la nécessité de laisser les experts en la matière de la PPO contrôler à la fois la planification et l'exécution des interventions menées par des UMO. La répartition de la responsabilité entre le SPW et la PPO au cours de la fin de semaine des 12 et 13 février tenait compte de leurs forces respectives et a permis un déroulement efficace des interventions.

La planification de l'intervention policière et l'affectation des ressources se sont aussi déroulées de façon harmonieuse, avec un plan opérationnel complet et tous les sous-plans nécessaires ayant été élaborés par la soirée du 11 février, soit 48 heures seulement après le début du processus de planification. La planification s'est

déroulée rapidement en partie parce que le commandement de la PPO avait assuré la surintendante Dana Earley que Windsor était une priorité et qu'elle disposerait de toutes les ressources nécessaires. La GRC a appuyé cette démarche parce qu'elle avait confiance que la PPO maîtrisait la situation.

Je conclus que le commandement de la PPO et celui du SPW ont respecté l'autonomie de leurs commandants respectifs sur le terrain à Windsor. Bien que le commandement de la PPO ait clairement fait savoir à la surintendante Earley que Windsor était une priorité et que le démantèlement du blocage était urgent, il n'y a aucune preuve d'une quelconque ingérence dans son processus décisionnel. Comme je l'explique au chapitre 10, le message du commandement de la PPO à la surintendante Earley selon lequel le déblocage du pont Ambassador était sa priorité était une communication d'ordre stratégique appropriée.

Je conclus aussi qu'il y avait une approche unifiée à l'égard des messages entre la police, la Commission des services policiers de Windsor (CSPW) et l'administration municipale. Contrairement à Ottawa, où le maire et la présidente de la CSPO étaient en opposition, le maire de Windsor présidait également la CSPW. Cela voulait dire que l'information circulait librement entre la CSPW et le conseil municipal et cela a favorisé la coordination, permettant au SPW de contrôler les messages publics.

Je conclus que la PPO et la GRC ont donné la priorité au démantèlement du blocage du pont Ambassador plutôt que d'autres manifestations pour plusieurs raisons, notamment les répercussions économiques du blocage, la nature plus circonscrite et moins retranchée de la manifestation de Windsor par rapport à celle d'Ottawa, la rapidité et la facilité de l'intégration entre le SPW et la PPO et le fait que le plan à Ottawa n'était pas encore prêt.

Enfin, je constate que le blocage du pont Ambassador a été levé peu après minuit le 14 février, avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement fédéral. Bien que le blocage ne se soit jamais reformé, il y avait des menaces

persistantes d'autres perturbations du pont et d'autres infrastructures essentielles à Windsor et dans les environs. Ces menaces ont contribué à la nécessité d'une longue démobilité, d'une présence policière continue et de points de contrôle le long du chemin Huron Church, qui n'a été entièrement rouvert au public que le 28 mars. La police a établi ces points de contrôle sans s'appuyer sur le *Règlement sur les mesures d'urgences* [sic] et elle a continué à les utiliser après la révocation de l'état d'urgence.

5. La supervision et la gouvernance civiles de la police

5.1 Le rôle de supervision des commissions des services policiers

On trouve dans le rapport de l'*Independent Civilian Review into Matters relating to the G20 Summit* (le « rapport Morden ») et *Missing and Missed — Report of The Independent Civilian Review into Missing Person Investigations* (le « rapport Epstein ») la définition des importants rôles et responsabilités d'une commission des services policiers en matière de supervision pendant et après un incident critique. Ces rapports dissipent les idées fausses sur le rôle des commissions civiles des services policiers et l'interdiction faite aux commissions de cette nature de diriger les opérations quotidiennes d'un service de police. Cette interdiction existe, mais elle a été mal interprétée au point de limiter indûment la capacité, voire le devoir d'une commission d'obtenir des renseignements et de poser des questions relatives à un incident critique qui sont pertinentes pour son mandat de supervision.

Malheureusement, la présente enquête a révélé que les principes énoncés dans les rapports Morden et Epstein à cet égard n'ont pas encore été pleinement suivis. Tout au long des manifestations à Ottawa, la CSPO avait une vision réduite de son propre rôle. Sa capacité à assurer une supervision adéquate du SPO a été encore plus réduite par la résistance du chef Sloy à lui fournir des renseignements pertinents. De plus, le ministère du Solliciteur général de l'Ontario, qui est chargé de veiller à ce que les services de police soient adéquats et efficaces, n'a pas exercé pleinement les

pouvoirs dont il dispose lorsqu'il a pris connaissance des problèmes à la CSPO. Enfin, lorsque la CSPO a tenté d'agir de manière décisive, elle a dû composer avec des pressions politiques externes. Chacun de ces facteurs a diminué ou miné l'efficacité du rôle de supervision civile du SPO par la CSPO.

5.2 La résistance aux réunions de la CSPO

Comme je l'explique au chapitre 9, le chef du SPO, M. Sloly, était réticent à l'idée de rencontrer la CSPO au cours de la manifestation, estimant que ces réunions lui prenaient un temps qu'il aurait pu consacrer aux manifestations elles-mêmes. À terme, la CSPO a dû lui forcer la main en ordonnant une réunion spéciale de la Commission à laquelle le chef était légalement tenu d'assister.

Il incombe à un chef de police de répondre à une commission des services policiers. Bien que je comprenne que le chef Sloly avait un horaire très chargé, le maintien d'une communication régulière avec la CSPO était une partie essentielle de ses responsabilités et un élément nécessaire pour permettre à la CSPO de remplir son mandat. Les services de police doivent accorder la priorité aux réunions de la commission, plutôt que de les considérer comme un obstacle au travail policier. C'est particulièrement important lorsqu'un service de police réagit à un événement critique. Il a peut-être été difficile pour le chef Sloly de consacrer suffisamment de temps à faire le point pour la CSPO parce qu'il participait aux opérations. En revanche, les dirigeants du SPW à Windsor étaient à même de faire le point pour la CSPW parce qu'ils jouaient un rôle moins grand dans les opérations.

5.3 La demande de la CSPO pour des renseignements détaillés sur les plans opérationnels

Comme je l'explique au chapitre 8, le 26 janvier, la CSPO a demandé à connaître le plan opérationnel du SPO et a reçu une explication générale. La CSPO n'a pas

demandé d'autres détails avant l'arrivée du convoi. Cependant, le chef du SPO, M. Sloly, a assuré à la CSPO qu'un plan était en place.

La CSPO n'a pas obtenu de détails sur le plan opérationnel avant le 15 février, peu de temps avant que les mesures coercitives ne soient prises. Selon la présidente de la CSPO, Diane Deans, la CSPO s'est intéressée de plus en plus aux détails du plan opérationnel à mesure que les manifestations ont traîné en longueur et ces demandes de renseignements supplémentaires ont engendré une tension croissante entre la CSPO et le chef Sloly. Ce dernier a témoigné qu'il avait limité les renseignements qu'il fournissait pour différentes raisons : une violation antérieure de la confidentialité de la part d'un membre de la CSPO, l'absence de précédent pour le niveau d'information demandé par la CSPO et l'impression que la CSPO n'avait pas besoin de détails opérationnels pour exercer ses fonctions.

La CSPO était dans son droit de demander les détails du plan opérationnel. Il lui était également loisible de fixer des priorités pour le SPO, comme assurer en permanence le maintien de l'ordre dans les secteurs de la ville non touchés par les manifestations. Je souscris entièrement aux principes énoncés à cet égard dans les rapports Morden et Epstein.

À la lumière des renseignements contradictoires que la CSPO a reçus avant l'arrivée du convoi, que j'évoque au chapitre 8, la CSPO aurait dû s'assurer que le SPO disposait de plans de contingence au cas où la manifestation se transformerait en une occupation plus longue. La CSPO ne l'a pas fait.

Comme je l'explique au chapitre 9, le chef du SPO, M. Sloly, a fait preuve d'une grande réticence à l'idée de communiquer le plan opérationnel du SPO à la CSPO tout au long du mois de février. Lorsqu'on lui a demandé s'il aurait fourni à la CSPO une copie du plan du SPO si celle-ci le lui avait expressément demandé, le chef Sloly a répondu qu'il aurait consulté la conseillère juridique et que, si cela n'était pas interdit, il aurait [TRADUCTION] « fourni ce que nous aurions pu fournir, et ça aurait été

en grande partie un document lourdement caviardé⁷». Pourtant, il n'y a aucune contrainte à fournir ce type d'information à une commission et des mécanismes permettent d'assurer l'échange confidentiel d'informations. Ce serait inapproprié – et contraire aux orientations énoncées dans le rapport Morden – de fournir à la CSPO un « document lourdement caviardé » du type décrit par le chef.

La présidente Deans a expliqué que la CSPO souhaitait que sa relation avec le chef Sloly soit fondée sur la collaboration et elle ne voulait pas l'angoisser davantage en lui dictant ce qu'il devait faire. Bien qu'il soit important de maintenir une relation positive entre une commission et un chef de police, cela ne doit pas se faire au prix du refus d'une information nécessaire. La présidente Deans a confirmé que la CSPO aurait été mieux à même d'exercer sa fonction de supervision si elle avait reçu l'information qu'elle avait demandée. J'estime que son devoir statutaire l'autorisait à ordonner au chef de fournir cette information.

5.4 La confidentialité

L'une des raisons que le chef du SPO, M. Sloly, a invoquées pour ne pas avoir fourni à la CSPO un plan opérationnel détaillé était l'inquiétude qu'il entretenait quant à la capacité de la CSPO de respecter la confidentialité. Il a fait état de discussions à huis clos dont des membres de la CSPO avaient divulgué la teneur avant l'arrivée du convoi. Ce témoignage a été corroboré par Graham Wight, un conseiller en services policiers auprès de la CSPO, qui a déclaré que la directrice exécutive de la CSPO avait décrit la CSPO comme une organisation connue pour ses « fuites d'information » et a rappelé que la présidente Deans avait également exprimé des préoccupations concernant la confidentialité⁸. La présidente Deans a semblé reconnaître ces préoccupations dans son témoignage⁹.

⁷ Témoignage de Peter Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 256.

⁸ Résumé d'entrevue de Graham Wight, WTS.00000081.FR, p. 4.

⁹ Témoignage de Diane Deans, transcription, 19 octobre 2022, p. 72.

Rien n'indique que M. Wight ait pris des dispositions en réaction à ces préoccupations, même si, pour être juste envers lui, il a indiqué à la Commission qu'on ne lui avait jamais demandé conseil sur cette question. Je ne suis pas au courant de la gravité de ces problèmes de confidentialité et je ne sais pas si la CSPO a pris des mesures pour y remédier. Je dirai simplement qu'il est impératif d'entretenir le lien de confiance entre les services policiers et leur commission. Cela ne peut se faire sans la possibilité de communiquer en toute confidentialité.

Bien que je reconnaisse que la capacité de la CSPO à respecter la confidentialité ait été une préoccupation pour le SPO, cela n'est pas une raison valide pour ne pas fournir à la CSPO toute l'information dont elle a besoin pour exercer sa fonction de supervision. Le chef du SPO, M. Sloly, a reconnu dans son témoignage que les problèmes internes de la CSPO à l'égard de la confidentialité ne le dégageaient pas de son obligation de fournir ces renseignements, bien que cela puisse avoir une incidence sur le niveau de prudence avec lequel il ferait le point.

Le code de conduite des membres des commissions de services policiers de la province exige des membres qu'ils gardent confidentiels les renseignements qui leur sont divulgués lors de réunions à huis clos. Si un membre enfreint cette obligation, une gamme de conséquences sont possibles, allant de la formation supplémentaire à la destitution. La *Loi sur les services policiers* exige également que le solliciteur général de la province surveille les commissions pour s'assurer qu'elles respectent les normes prescrites.

La CSPO avait la responsabilité première de prendre des mesures pour corriger ces problèmes. Parce qu'ils étaient au courant de ces problèmes, le ministre du Solliciteur général de l'Ontario et le chef de la SPO, M. Sloly, auraient dû eux aussi soulever les préoccupations relatives à la confidentialité auprès de la CSPO. Bien qu'il semble que le chef Sloly ait fait part de ces préoccupations à la présidente Deans de la CSPO, il ne savait pas si des mesures avaient été prises en conséquence. Le ministre du Solliciteur général n'a rien fait à ce sujet et il semble que le conseiller en

services policiers n'ait jamais fait état de ces préoccupations à l'inspecteur général des services policiers de l'Ontario. Il m'apparaît évident que ce problème non résolu a miné la relation de confiance entre la CSPO et le SPO, compromettant leur capacité à collaborer.

5.5 La supervision exercée par le ministère du Solliciteur général de l'Ontario

Au chapitre 8, je décris le mandat du ministère du Solliciteur général de l'Ontario en ce qui concerne les commissions des services policiers. Au chapitre 9, j'explique comment le Ministère a interagi avec la CSPO pendant les manifestations. Je souligne que Kenneth Weatherill, inspecteur général des services policiers de l'Ontario, était préoccupé par le fait que le chef Sloly ne communiquait pas un plan opérationnel à la CSPO et que cette dernière ne demandait pas au chef de lui rendre des comptes dans la mesure où elle y avait droit. Cependant, M. Weatherill ne croyait pas qu'il appartenait au Ministère d'intervenir dans ce dossier.

Je ne suis pas d'accord. Le Ministère a l'obligation légale de surveiller le rendement des commissions et de s'assurer de la prestation de services policiers adéquats et efficaces dans la municipalité. Dans la mesure où le Ministère s'inquiétait du fait que la CSPO n'exerçait pas sa fonction de supervision, il lui incombait de donner des orientations à la CSPO. Cela aurait pu permettre à la CSPO d'ordonner au chef de fournir des renseignements opérationnels, d'autant plus que la CSPO entendait du chef Sloly qu'il lui était « interdit » de le faire. J'estime que, compte tenu de ce que le Ministère savait à l'époque, il aurait été préférable qu'il agisse.

La décision du Ministère de ne pas fournir à la CSPO la formation qu'elle avait demandée pendant les manifestations – lui demandant plutôt de faire parvenir par écrit au Ministère les questions qu'elle avait sur son rôle – est révélatrice d'une autre lacune dans ses réponses. Bien que je salue le Ministère pour ses réponses utiles aux questions envoyées par la CSPO, je ne peux pas être d'accord avec

la décision de M. Weatherill de refuser à la CSPO sa demande de formation. Il a évoqué deux raisons pour cette décision. Premièrement, la CSPO pouvait consulter d'autres ressources. Cette réponse n'est pas satisfaisante, car le Ministère est le seul organisme ayant le devoir légal de surveiller les commissions des services policiers et de s'assurer de la prestation de services policiers adéquats et efficaces dans les municipalités. Deuxièmement, il était d'avis qu'il aurait été irresponsable de laisser la CSPO délaissé ses responsabilités en matière de gouvernance pour lui fournir cette formation. Je ne suis pas d'accord. La CSPO cherchait à mieux comprendre son rôle. Toute formation que le Ministère aurait pu fournir sur la gouvernance pendant un événement majeur, même de manière informelle, aurait permis de renforcer la capacité de la CSPO à bien gouverner.

5.6 Les influences extérieures sur la CSPO

Je décris au chapitre 16 comment la CSPO a décidé d'embaucher une personne de l'extérieur pour agir comme chef intérimaire après la démission du chef Sloly. Cette information a été initialement communiquée au sous-solliciteur général de l'Ontario, M. Di Tommaso, par un conseiller en services policiers. À son tour, M. Di Tommaso a informé le commissaire Carrique de la PPO. Ce faisant, le sous-solliciteur général Di Tommaso a indiqué que l'information provenait d'une réunion à huis clos en cours à la CSPO.

Bien que le rôle du conseiller en services policiers comprenne la communication d'informations sur les commissions des services policiers à l'inspecteur général des services policiers et au sous-solliciteur général, les informations confidentielles communiquées à huis clos ne devraient pas être diffusées à l'extérieur de cette structure hiérarchique à l'insu d'une commission. La relation entre les commissions des services policiers, les dirigeants de services de police et le gouvernement provincial exige que les renseignements confidentiels soient traités comme tels. La CSPO aurait dû savoir que le Ministère communiquerait cette information confidentielle au commissaire Carrique de la PPO.

Les faits en l'espèce soulèvent la question de savoir dans quelle mesure il est approprié que les renseignements confidentiels de la CSPO fassent l'objet d'une diffusion plus étendue, comme cela s'est produit lorsque le commissaire Carrique de la PPO a communiqué l'information à la commissaire de la GRC, Brenda Lucki. Bien que la GRC soit une entité fédérale, elle faisait partie à l'époque de la structure de commandement en place à Ottawa. Il se peut donc que la commissaire Lucki disposait de renseignements pertinents dont la CSPO devait tenir compte dans sa décision concernant la nomination du prochain chef de police d'Ottawa. À mon avis, il est impossible de répondre de façon concluante à cette question sur la base des éléments de preuve dont je dispose, mais je la soulève pour que d'autres y réfléchissent.

Si les commissaires Lucki et Carrique avaient des préoccupations à propos des répercussions sur les plans opérationnels d'un changement à la direction de la SPO, ces préoccupations auraient dû être soulevées auprès de la CSPO, soit directement, soit par l'entremise du sous-ministre compétent. La CSPO aurait bénéficié de cette perspective supplémentaire pour prendre cette décision importante.

Le maire d'Ottawa, Jim Watson, avait ses propres préoccupations concernant l'embauche d'une personne de l'extérieur. Il en a fait part directement à la présidente de la CSPO, M^{me} Deans. Au chapitre 16, je décris comment il a pu laisser entendre que si M^{me} Deans souhaitait conserver son rôle de présidente, la CSPO devait revenir sur cette décision. Cela a une fois de plus miné la capacité de la CSPO à exercer ses fonctions de gouvernance et de supervision et à agir de manière décisive. Le maire était libre de communiquer ses préoccupations à la présidente Deans, mais il aurait dû prendre soin de ne pas insinuer que le défaut d'obtempérer aurait des conséquences sur la poursuite de son rôle.

6. Les activités du gouvernement fédéral antérieures à l'invocation

6.1 La connaissance de la situation du gouvernement fédéral

Avant l'arrivée du Convoi de la liberté, le SPO disait à la GRC qu'il maîtrisait parfaitement la situation. La GRC a accepté ce message à l'époque. Elle n'était pas le service de police compétent à Ottawa et je reconnais donc qu'il était raisonnable qu'elle accepte les assurances du SPO à cet égard.

Cependant, le gouvernement fédéral ne pouvait faire autrement que percevoir des signaux troublants concernant la nature et la durée possible des manifestations. La GRC a décrit le Convoi de la liberté comme une manifestation d'envergure nationale dont l'objectif était de perturber la circulation et les activités courantes du gouvernement fédéral dans l'espoir qu'il lève toutes les mesures de santé publique liées à la COVID-19. La plupart des indications laissaient croire que les manifestations seraient pacifiques, mais le Convoi de la liberté attirait aussi l'attention et le soutien de réseaux à caractère idéologique. La surveillance de sources ouvertes a permis de répertorier des messages associés au Convoi de la liberté qui prônaient la violence. Plusieurs menaces ont été proférées à l'encontre d'élus et d'autres responsables publics. Le premier ministre Justin Trudeau et le ministre des Transports Omar Alghabra étaient particulièrement visés par un fort ressentiment. On a conseillé à ce dernier de rester chez lui et de participer aux réunions à distance. Plusieurs autres ministres avaient déjà été placés sous protection renforcée à la mi-janvier en raison d'une escalade des menaces en ligne, y compris des allusions à l'assassinat, de la part de personnes et de groupes opposés aux mesures de santé publique.

Le premier ministre et son personnel avaient récemment observé et vécu un niveau sans précédent de rhétorique violente et de menaces pour leur sécurité pendant la campagne électorale fédérale de 2021. Dans la foulée de cette expérience, les

assurances du SPO selon lesquelles la manifestation suivrait le modèle habituel d'une manifestation les laissaient quelque peu sceptiques.

Le SCRS a fait savoir qu'il enquêtait sur des activités d'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) et que des commentaires en ligne appelaient à la violence et à l'assaut des bâtiments de la Colline du Parlement. Selon le SCRS, à ce moment-là, il n'avait pas connaissance de complots concrets concernant la violence grave.

La commissaire Lucki de la GRC a affirmé qu'on ne savait pas combien de temps les manifestants du convoi comptaient rester à Ottawa, mais que des messages sur les médias sociaux donnaient à penser que certains participants pourraient rester jusqu'au 31 janvier 2022 afin de perturber la Chambre des communes à son retour.

Comme je l'explique au chapitre 14, plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont soulevé des préoccupations dans le cadre de ces audiences au sujet de lacunes dans la capacité du gouvernement fédéral de recueillir l'information nécessaire pour surveiller les médias sociaux et dûment réunir les renseignements de sources ouvertes. Ils étaient particulièrement préoccupés par l'absence d'un cadre législatif et le manque d'outils nécessaires pour se livrer à ce type de collecte.

Je reconnais qu'il existe une lacune dans l'autorité et la capacité du gouvernement fédéral de surveiller l'environnement d'information numérique et que cette lacune a nui à sa capacité à anticiper le convoi et à comprendre et mesurer la situation au fil des événements.

Je suis également d'accord avec l'observation de la Commission McDonald, créée pour enquêter sur les activités du Service de sécurité de la GRC par suite de la Crise d'octobre, selon laquelle des renseignements précis sont nécessaires non seulement pour permettre au gouvernement et aux forces policières de prendre des mesures efficaces, mais pour éviter de réagir de façon excessive aux menaces. Des renseignements fiables permettent au gouvernement de faire face à une crise en

utilisant des méthodes adaptées aux dimensions réelles, plutôt qu'appréhendées, de la menace. Le commissaire McDonald a fait la mise en garde suivante :

Un petit groupe de terroristes peut remporter une très grande victoire pour sa cause antidémocratique en poussant un gouvernement apeuré à empiéter beaucoup plus sur les libertés civiles des citoyens que ne le justifie l'ampleur de la menace¹⁰.

Je souligne également que plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont exprimé des préoccupations à propos de la circulation de l'information entre les organismes d'application de la loi et le gouvernement, en partie en raison du souci de respecter l'indépendance opérationnelle. J'ai déjà discuté de ce problème dans mes conclusions sur la réponse policière et je souligne simplement que le problème s'applique au même degré à l'échelle fédérale.

Une préoccupation connexe est la quantité apparemment limitée de renseignements « bruts » qui remontent la chaîne de commandement, par opposition aux rapports de synthèse. J'ai été étonné d'apprendre, par exemple, que la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) ne reçoit pas les rapports que d'autres organismes de renseignement fournissent à la GRC. Je comprends que les hauts fonctionnaires et les ministres du Cabinet n'ont généralement ni le temps ni l'envie d'éplucher des documents détaillés, mais il est utile de fournir plus d'information en la filtrant moins, surtout dans une situation émergente.

6.2 Le message du gouvernement

Le 27 janvier, avant l'arrivée du Convoi de la liberté, le premier ministre a fait une allocution télévisée dans laquelle il a dit :

¹⁰ Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : la liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1 (1981), p. 457.

[TRADUCTION]

[L]a petite minorité marginale de personnes qui se dirigent vers Ottawa, ou qui ont des opinions inacceptables qu'ils expriment, ne représentent pas les opinions des Canadiens qui ont été là les uns pour les autres – qui savent que suivre la science et se protéger mutuellement est la meilleure façon de continuer à assurer le respect de nos libertés, de nos droits et de nos valeurs en tant que pays¹¹.

Bien des gens ont pensé que ces commentaires et les remarques faites par le premier ministre lors d'une conférence de presse le 31 janvier visaient tous les participants au Convoi de la liberté. Cela a eu pour effet d'énergiser les manifestants, de renforcer leur détermination et de les rendre encore plus aigris envers les autorités gouvernementales.

Je suppose que l'intention du premier ministre était de faire référence à la petite minorité de personnes qui exprimaient des opinions racistes, extrémistes ou autrement répréhensibles plutôt qu'à tous les participants au Convoi de la liberté. Il se pourrait bien que ces commentaires aient été sortis de leur contexte, y compris par certains médias. Cependant, à mon avis, les dirigeants gouvernementaux à tous les niveaux auraient dû faire davantage d'efforts pendant les manifestations pour reconnaître que la majorité des manifestants exerçaient leurs droits démocratiques fondamentaux. Le Convoi de la liberté a acquis l'appui de nombreux Canadiens frustrés qui souhaitaient simplement protester contre ce qu'ils percevaient comme une intervention exagérée de l'État. Les messages des politiciens, des responsables publics et, dans une certaine mesure, des médias auraient dû être plus équilibrés et établir une distinction plus nette entre ceux qui manifestaient pacifiquement et les autres manifestants.

¹¹ Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, COM.OR.00000004.FR, p. 5; *Canadian Frontline Nurses and Kristen Nagle v. Attorney General of Canada*, avis de requête, 18 février 2022, par. 26, COM00000397, p. 73.

6.3 Les premières réactions fédérales à l'arrivée du Convoi de la liberté

Le lundi 31 janvier, il était devenu évident que, contrairement aux attentes, le Convoi de la liberté n'allait pas s'en aller et que le SPO était débordé. Le gouvernement fédéral a commencé à s'engager davantage à tous les niveaux : politique, fonction publique et application de la loi. À l'interne, le gouvernement a mobilisé les structures de comité existantes et des groupes de travail spéciaux afin de suivre les événements et d'aider à élaborer des stratégies. À l'externe, des ministres et de hauts fonctionnaires ont commencé à communiquer avec leurs homologues municipaux et provinciaux ainsi qu'avec le SPO et la PPO dans le but de se coordonner et d'aider à dénouer la situation.

À la fin de la première semaine de manifestations, le gouvernement fédéral avait le sentiment que le SPO avait perdu la maîtrise de la situation à Ottawa. Le 3 février, le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences (CSU) s'est réuni pour discuter de ce que le gouvernement fédéral pourrait faire pour aider à résoudre la situation. À cette occasion, le sous-ministre de la Sécurité publique, Rob Stewart, a fait savoir que le SPO s'était dit d'avis qu'il ne serait pas en mesure de mettre fin aux manifestations sans l'aide du gouvernement fédéral. Le SCRS y a informé les participants qu'à ce stade, rien n'indiquait que des activités d'extrémisme violent étaient prévues, mais qu'il surveillait des personnes d'intérêt.

Comme je l'explique au chapitre 9, au début, il y a eu confusion et désaccord sur le nombre de ressources policières fournies au SPO. Au-delà de la question du nombre d'agents qui avaient déjà été déployés à Ottawa, il y avait aussi de la confusion à propos du processus approprié pour demander l'aide de la GRC. Il est compréhensible que la PPO et la GRC hésitaient à déployer les ressources considérables que le SPO demandait sans savoir si un plan adéquat précisait comment ces ressources seraient utilisées. Une complication supplémentaire pour la GRC tenait au fait que l'affectation d'un grand nombre d'agents au SPO signifiait qu'elle devrait faire appel

à des ressources de ses divisions à travers le pays. Ceci posait un problème de plus en plus grand à mesure que la fréquence et la gravité des activités de protestation augmentaient à l'échelle du pays. Il est regrettable que des questions de nature procédurale aient pu nuire à la prestation d'une aide rapide. Il aurait été préférable que ces questions puissent être discutées et réglées dans un forum multilatéral comme la table tripartite que le gouvernement fédéral a tenté de mettre sur pied pour régler la situation à Ottawa.

Je trouve troublante la réticence de la province de l'Ontario à participer pleinement aux efforts visant à dénouer la situation à Ottawa. Comme je l'explique aux chapitres 9 et 14, il semble que le refus de l'Ontario de participer à la table politique tripartite avec Ottawa et le gouvernement fédéral était fondé sur deux convictions. Premièrement, comme l'a dit le sous-solliciteur général de l'Ontario, M. Di Tommaso, l'Ontario croyait que la responsabilité de dénouer la situation à Ottawa incombait en grande partie au gouvernement fédéral parce que le Convoi de la liberté manifestait [TRADUCTION] « contre l'obligation vaccinale fédérale aux portes du Parlement¹² ». Deuxièmement, l'Ontario avait pour position que la situation à Ottawa était une question de maintien de l'ordre qu'il valait mieux laisser à la PPO.

Le point de vue du premier ministre Trudeau était quelque peu différent. Il a conclu que le gouvernement de l'Ontario était heureux de ne rien faire et de laisser le gouvernement fédéral « porter » le problème. Le maire d'Ottawa, M. Watson, a exprimé un sentiment similaire.

Dans l'ordre constitutionnel canadien, les municipalités relèvent de la compétence des provinces. Je reconnais qu'Ottawa est une ville singulièrement complexe du point de vue des compétences, étant donné les nombreux ordres de gouvernement qui y opèrent, entre autres raisons. En fait, bon nombre des principales institutions fédérales touchées par les manifestations, y compris le cabinet du premier ministre

¹² Résumé d'entrevue de Mario Di Tommaso, WTS.00000041.FR, p. 3; Témoignage de M. Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 170.

et le Bureau du Conseil privé, la Cour suprême du Canada et le Parlement, y sont situées. Cependant, cela ne change rien au fait qu'Ottawa est une municipalité créée par la province de l'Ontario et soumise à sa juridiction. En dernière analyse, la province est responsable de l'efficacité des services de police à Ottawa. Étant donné que la Ville et son service de police étaient manifestement débordés, il incombait à la province de s'engager visiblement, publiquement et sans réserve dès le début.

Lors de l'une des tables rondes sur les politiques de la Commission, Leah West, professeure de l'université Carleton, a décrit les événements qui ont mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* comme un échec du fédéralisme. Je trouve, hélas, que cette description est juste. Je reconnais que le gouvernement de l'Ontario a finalement été poussé à l'action par le blocage du pont Ambassador. Ce n'est que lorsque le premier ministre Trudeau s'est entretenu avec le premier ministre Doug Ford, le 9 février, après le blocage du pont Ambassador, que la collaboration est devenue le mot d'ordre. Il est regrettable qu'une telle collaboration n'ait pas eu lieu quelques jours plus tôt.

Une plus grande collaboration à l'échelle politique dès le début aurait pu aider à résoudre les problèmes de communication, de compétence et de ressources qui ont entravé les premières réactions aux manifestations. Elle aurait aussi permis de déterminer les pouvoirs dont dispose chaque ordre de gouvernement et qui auraient pu être exercés pour réagir aux manifestations et coordonner les échanges directs avec les manifestants. Elle aurait également pu transmettre aux habitants d'Ottawa le message clair que leur gouvernement provincial ne les avait pas abandonnés en période de crise.

Malheureusement, le premier ministre et la sollicitrice générale de l'Ontario ont exercé leur privilège parlementaire pour s'opposer aux assignations à comparaître que je leur ai adressées. La Commission aurait grandement bénéficié de la perspective que leur témoignage aurait pu apporter.

Au 5 février, les manifestations à Coutts posaient un problème si grand que le gouvernement de l'Alberta a demandé l'aide du gouvernement fédéral sous forme de mise à disposition d'équipement lourd et de personnel. À ce moment-là, la division albertaine de la GRC avait également demandé que des agents supplémentaires de la GRC soient envoyés en Alberta pour aider, au motif que le ministre de la Justice et solliciteur général par intérim croyait qu'il existait une situation d'urgence dans la province. La GRC a pu fournir à l'Alberta les ressources policières demandées en faisant appel à des agents de la division de la Colombie-Britannique, mais le gouvernement fédéral n'a pas fourni l'équipement de remorquage demandé. Le seul équipement de remorquage lourd auquel le gouvernement fédéral avait accès était des remorqueuses lourdes des Forces armées canadiennes qui n'étaient ni facilement disponibles ni adaptées à l'utilisation prévue.

Entre-temps, les manifestations s'étaient également étendues à Toronto (Ontario) et à Québec (Québec). Le 7 février, le blocage du pont Ambassador a commencé, causant instantanément le chaos au plus important passage commercial terrestre du Canada. Le 8 février, la situation à Coutts s'est détériorée au point que les manifestants ont rétabli un blocage complet de l'autoroute, fermant ainsi le plus grand point d'entrée de l'Alberta.

Le gouvernement fédéral a perçu que la situation s'aggravait à l'échelle nationale. Le procès-verbal des réunions des 6 et 8 février du CSU illustre les préoccupations du gouvernement fédéral : l'ASFC a signalé qu'il y avait eu au moins une dizaine de situations touchant les frontières canadiennes au cours des 10 derniers jours; le SCRS a fait état d'une augmentation de l'activité en ligne axée sur un discours d'opposition aux forces de l'ordre et des invitations à participer à des blocages aux postes frontaliers, bien qu'aucune violence concrète n'ait été signalée à ce moment; Sécurité publique Canada a souligné que le personnel du SPO était fatigué et avait besoin de renfort et que la manifestation semblait organisée, notamment que le blocage du pont Ambassador visait à diviser l'attention de la PPO; et la GRC a rapporté que la PPO

était en train d'élaborer un plan intégré pour gérer la manifestation d'Ottawa, mais que les manifestations se poursuivaient à Windsor, Coutts et Winnipeg (Manitoba).

Puisque les manifestations avaient été déclenchées par l'obligation vaccinale décrétée par le gouvernement fédéral et qu'elles se déroulaient « aux portes du Parlement » à Ottawa ainsi que le long de la frontière canado-américaine, le public avait l'impression que le gouvernement fédéral devait s'approprier la situation et résoudre le problème, et il s'attendait qu'il le fasse. Cependant, du point de vue des compétences, il y avait de sérieuses limites à ce que le gouvernement fédéral pouvait faire. Comme nous l'avons vu, les tentatives du gouvernement fédéral de coordonner une réponse avec les provinces n'avaient pas été fructueuses jusqu'alors. Le 9 février, la greffière du Conseil privé a demandé aux sous-ministres fédéraux de dresser une liste complète et de procéder à une évaluation préliminaire de l'ensemble des pouvoirs, autorités et ressources fédérales disponibles qui pourraient aider à résoudre la situation liée aux manifestations dans tout le pays. C'est à ce moment-là que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* a commencé à être sérieusement envisagé.

7. Le chemin menant à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Comme je l'explique au chapitre 14, le 10 février, le premier ministre a convoqué une réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) pour discuter d'une éventuelle intervention fédérale. Le GII est un comité spécial du Cabinet présidé par le premier ministre et convoqué pour réagir aux situations de crise. Il est moins formel et plus souple que les autres comités du Cabinet et fait appel à un degré beaucoup plus élevé de participation directe de hauts fonctionnaires.

À ce stade, le gouvernement fédéral connaissait déjà la *Loi sur les mesures d'urgence*. En mars 2020, en réponse à la pandémie de COVID-19, le gouvernement fédéral avait envisagé de recourir à la Loi. Des fonctionnaires avaient étudié les paramètres de la Loi (un exercice décrit par le premier ministre comme un cours accéléré sur

la *Loi sur les mesures d'urgence*¹³) et avaient mené des consultations approfondies avec les provinces. Au bout du compte, le premier ministre avait conclu qu'il n'était pas pertinent d'invoquer la Loi en réponse à la pandémie, mais ce processus a fait en sorte qu'en février 2022, les principaux décideurs possédaient déjà au moins une certaine connaissance de cette loi.

La réunion du 10 février du GII a été précédée d'une séance d'information ministérielle. La commissaire Lucki de la GRC a fait une mise à jour opérationnelle au cours de laquelle elle a exprimé ses préoccupations à propos de la capacité du SPO à résoudre la situation à Ottawa. Lorsque la cellule est arrivée à Ottawa pour examiner le plan de la police d'Ottawa, elle a constaté qu'il n'y avait pas de plan à examiner. Il y avait des raisons d'espérer que des progrès seraient réalisés, car le matin même, les personnes appropriées du SPO s'étaient entretenues avec les membres de la cellule de planification intégrée. Toutefois, il était peu probable que des mesures concrètes soient prises avant quelques jours. En ce qui concerne la situation nationale, des rapports de sources ouvertes faisaient état d'un plan pour bloquer une voie du Canadien National (CN). Il y avait au moins 24 manifestations prévues en Colombie-Britannique pour la fin de semaine suivante et d'autres prévues plus tard en février et au début de mars. Cinq étaient prévues en Nouvelle-Écosse, et cinq autres au Manitoba. La commissaire Lucki a précisé que ce n'était là que les manifestations dont elle avait connaissance et qu'elle s'attendait à ce qu'il y en ait d'autres. Elle a ajouté que la gestion de ces manifestations mobilisait énormément de ressources de la GRC à l'échelle nationale. Un déploiement supplémentaire aurait des conséquences importantes sur les opérations, y compris sur un certain nombre d'enquêtes en matière de sécurité nationale. Le directeur du SCRS, David Vigneault, a fait valoir qu'à mesure que l'occupation se poursuivait et que les frustrations et les tensions augmentaient, le risque qu'une personne ou qu'un petit groupe se mobilise pour recourir à la violence augmentait également.

¹³ Témoignage du premier ministre Justin Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 42 et 43.

Lors de la réunion du 10 février du GII, la CSNR Jody Thomas et la commissaire Lucki de la GRC ont fait le point sur la situation. À propos d'Ottawa, elles ont dit que la situation n'avait pratiquement pas changé. La cellule de planification intégrée était en train d'élaborer un plan d'action. Il y avait des défis à relever dans tout le pays. Les participants à Coutts étaient moins nombreux que les jours précédents, mais ceux qui restaient étaient enracinés. Les manifestants au pont Ambassador devenaient plus hostiles et des mesures d'application de la loi étaient prévues pour le lendemain. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse avaient déjà recours à leurs lois sur les mesures d'urgence pour faire face aux manifestations et l'Ontario devait faire de même le lendemain. Il y avait aussi des rumeurs de blocages à la frontière entre l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest. Le ministre Blair a fait remarquer que dans des régions comme Coutts et Windsor, la capacité des services policiers avait été dépassée presque immédiatement après le début des manifestations.

Sur la base de l'information disponible à l'époque, j'estime qu'il y avait lieu de s'inquiéter sérieusement du fait que les manifestations associées au Convoi de la liberté se propageaient et continueraient de se propager et que les forces de l'ordre, même si elles répondaient à ces défis pour le moment, étaient à leur point de rupture.

Le GII n'a pas tardé à amorcer l'examen « à deux pistes » que je décris au chapitre 14, en examinant les pouvoirs fédéraux existants dans la piste n° 1 et en se demandant quels pouvoirs supplémentaires pourraient être nécessaires, soit au moyen d'une nouvelle loi, soit par le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, dans la piste n° 2. Les résultats de cet exercice ont été présentés au GII le 12 février.

Bien qu'il s'agît d'une option techniquement possible, le GII n'a jamais envisagé sérieusement le recours aux Forces armées canadiennes, et n'aurait pas dû le faire. Les soldats sont formés pour le combat et non pour le contrôle des foules. Même l'apparence d'une participation militaire risquait d'exacerber les manifestations plutôt que de les résoudre.

Le GII a aussi examiné un projet de négociation préparé par le sous-ministre Stewart et l'inspecteur Marcel Beaudin de la PPO, selon lequel un représentant du gouvernement fédéral rencontrerait des dirigeants de la manifestation s'ils acceptaient de quitter la manifestation et de dénoncer publiquement les activités illicites. Le GII a finalement décidé de ne pas donner suite à cette approche.

La décision du gouvernement de ne pas donner suite à cette approche ne me trouble pas. La manifestation d'Ottawa durait depuis plus de deux semaines et alimentait un mouvement national croissant. À juste titre, le gouvernement souhaitait qu'elle se termine rapidement. J'accepte qu'il était peu probable de résoudre le problème en rencontrant un groupe indéfini d'organiseurs sans leadership clair alors que, de toute façon, il y avait peu de chance de prévoir les actions des manifestants, et encore moins de les contrôler. Des tentatives comparables de négociation à Windsor avaient échoué pour des raisons similaires. Je conclus que le projet de négociation constituait un effort de bonne foi de la part de responsables publics pour tenter de résoudre le problème, mais qu'il était raisonnable dans les circonstances que le gouvernement fédéral n'y donne pas suite.

Il y a toutefois une critique de ce projet de négociation que je n'accepte pas. Alors que le projet était en voie d'élaboration, la commissaire Lucki de la GRC s'est inquiétée de la possibilité qu'il franchisse la limite de l'ingérence dans l'indépendance opérationnelle de la police. J'estime que ce n'est pas une préoccupation valable en l'espèce. Le projet n'avait pas pour but de donner des ordres de nature opérationnelle à la police, mais envisageait plutôt une solution non policière élaborée avec la participation et les conseils de la police. Rien ne permet de penser que le projet de négociation était une tentative de diriger les forces de l'ordre de quelque manière que ce soit.

Le GII s'est réuni à 16 h le dimanche 13 février pour discuter de la question de savoir si le moment était venu d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. À la fin de la réunion, il y avait consensus autour de la table sur la nécessité de le faire. L'opinion dominante était que la manifestation à Ottawa était devenue une occupation illégale

enracinée et que la situation à travers le pays était dangereuse, complexe et volatile. Le GII a conclu qu'il fallait tenir une réunion plénière du Cabinet pour discuter de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le Cabinet s'est réuni à 20 h 30 ce soir-là. Après avoir reçu un état de la situation et un exposé sur la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet a délibéré pour déterminer si les seuils étaient atteints et si la Loi devait être invoquée. Selon le consensus, elle devait être invoquée et une réunion des premiers ministres devait être convoquée pour consulter les provinces. La décision définitive d'invoquer la Loi a été prise sous réserve de l'approbation du premier ministre, après la réunion des premiers ministres, ce qui signifiait que le Cabinet n'aurait pas à se réunir de nouveau.

Deux questions soulevées lors de l'audience sur l'information fournie au GII et au Cabinet nécessitent des commentaires supplémentaires.

Premièrement, le premier ministre a exprimé l'opinion qu'il n'y avait pas de plan policier pour dégager la manifestation d'Ottawa avant le 13 février et qu'il n'était pas convaincu que la situation était maîtrisée. À la réunion du 12 février du GII, la commissaire Lucki a dit qu'elle fournirait des détails supplémentaires sur le plan policier à la prochaine réunion, mais elle n'a pas pris la parole à la réunion du 13 février du GII et n'a donc pas fait le point sur le plan. On a laissé entendre que si la commissaire Lucki avait parlé du plan au GII, une décision différente aurait pu être prise.

Je reconnais qu'il aurait été préférable que la commissaire Lucki fournisse une autre mise à jour le 13 février, mais je ne suis pas prêt à conclure qu'une telle intervention aurait été déterminante. Premièrement, bien que la preuve soit quelque peu contradictoire sur ce que la commissaire Lucki a compris de l'approbation du plan le 13 février, quel que soit l'état du plan, elle entretenait des doutes importants sur le leadership de la police à Ottawa et sur ce que cela signifiait pour l'échéancier et la mise en œuvre du plan. Deuxièmement, il est peu probable qu'une nouvelle mise à jour sur le plan par la commissaire Lucki ait inspiré confiance parmi les membres

du GII. Les responsables fédéraux avaient été informés à plusieurs reprises de la mise en place d'un plan sans résultat apparent. Plusieurs ministres et fonctionnaires avaient également des inquiétudes au sujet du leadership policier à Ottawa, dont beaucoup se sont révélées fondées, à mon avis. Le plan du 13 février représentait une avancée importante, mais son exécution fructueuse dépendait de l'intégration et de la coopération entre les acteurs des forces de l'ordre, des questions qui n'avaient pas été entièrement résolues au moment de la réunion du GII. Cependant, le fait que les préoccupations du GII avaient désormais une portée nationale était encore plus significatif. L'existence d'un plan pour Ottawa, bien que pertinente, n'aurait probablement rien changé au cours des délibérations du GII. Comme la greffière du Conseil privé en a témoigné, [TRADUCTION] « aucun plan précis à un endroit donné n'aurait forcément changé l'avis que j'ai donné au premier ministre sur l'ensemble des circonstances qui ont conduit à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*¹⁴ ».

La deuxième question concerne l'opinion de la commissaire Lucki selon laquelle les outils prévus dans les lois en vigueur n'avaient pas tous été épuisés pour répondre aux manifestations.

Comme je l'explique au chapitre 14, la commissaire Lucki a fait ce commentaire au chef de cabinet du ministre de la Sécurité publique Marco Mendicino en réponse à une demande par courriel de fournir la « liste de souhaits » de la GRC concernant les pouvoirs qui pourraient lui être accordés si la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée. Ce point de vue n'a pas été inclus dans les notes d'allocution que la commissaire Lucki a envoyées à la CSNR Thomas, qui a parlé en son nom lors de la réunion du Cabinet et, par conséquent, ce point de vue n'a pas été transmis au Cabinet.

Je ne considère pas qu'il s'agisse là d'un élément particulièrement significatif. La greffière a confirmé qu'au cours de la conversation entourant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet a été informé que des outils et des pouvoirs

¹⁴ Témoignage de Janice Charette, transcription, 18 novembre 2022, p. 270.

n'avaient pas été entièrement utilisés par de nombreuses organisations, y compris la GRC. Il est évident qu'il existait des outils et des pouvoirs prévus par la loi. Le problème tenait au fait que ces pouvoirs, comme le pouvoir d'arrestation, n'étaient pas utilisés parce qu'ils n'étaient pas considérés comme un moyen efficace de mettre fin aux manifestations illicites en toute sécurité et dans les meilleurs délais.

Après la réunion du 13 février du Cabinet, le Bureau du Conseil privé a été chargé de convoquer une réunion des premiers ministres pour le lendemain matin. Aucun ordre du jour ou document d'information n'a été fourni à l'avance. Par crainte que la connaissance de l'objet de la réunion ne déclenche une réaction des manifestants, les premiers ministres n'ont pas été informés du sujet de la convocation, bien qu'il semble qu'aucun premier ministre n'en ait été surpris ou n'ait semblé mal préparé à discuter de l'invocation possible de la Loi.

Il est ressorti de cette réunion que le premier ministre Trudeau ne croyait pas que les premiers ministres avaient une solution à la crise qui ne nécessitait pas l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Après avoir reçu une note de service de la greffière du Conseil privé recommandant l'invocation de la Loi, il a décidé de le faire.

La note de service de la greffière faisait référence à une évaluation de la menace qui devait être fournie au premier ministre sous pli séparé. Cette évaluation aurait été une synthèse des commentaires et des évaluations qui avaient été fournis jusque-là. Elle n'a jamais été préparée. À mon avis, ce document d'évaluation intégrée aurait dû être fourni. Une évaluation de la menace est un élément essentiel du processus décisionnel. Elle aurait constitué une partie importante du dossier et, bien que je reconnaisse qu'elle n'aurait probablement pas contenu de renseignements importants qui n'auraient pas déjà été communiqués, il y a un avantage à présenter l'information sous forme synthétisée. Cependant, je me garde de conclure que son absence a eu une quelconque incidence sur la validité de la décision.

8. Comment évaluer l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*

8.1 Le rôle de la Commission dans l’examen de la décision d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence*

L’une des questions les plus difficiles auxquelles j’ai dû répondre, et pour laquelle il n’existe aucun précédent, est de savoir quel rôle la Commission devrait jouer dans l’évaluation de la décision du Cabinet de déclarer un état d’urgence. Certaines parties ont fait valoir que je ne devrais pas me prononcer sur la pertinence ou la légalité de la décision, car ce rôle revient à la Cour fédérale dans une procédure de contrôle judiciaire. D’autres ont fait valoir que se prononcer sur la décision est la raison d’être de l’enquête.

Je m’attaque à cette question à la lumière des conditions de mon mandat. L’article 63 de la Loi et mon décret m’ordonnent tous deux de faire enquête « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Il n’y a pas de directive claire pour déterminer si la décision de déclarer l’état d’urgence était justifiée en droit. On peut soutenir que c’est implicite dans ce libellé, mais l’accent est mis sur une enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la décision, plutôt que sur la décision elle-même.

Cela dit, je dois aussi tenir compte de mon mandat à la lumière de l’accent mis par la Loi sur la reddition de comptes. Les différents mécanismes de supervision contenus dans la *Loi sur les mesures d’urgence* témoignent de l’intention du législateur de soumettre la déclaration d’une urgence à un examen minutieux, tant pendant qu’après l’urgence.

Le rôle et la priorité d’une commission établie en vertu de l’article 63 dépendront du contexte, dans une certaine mesure. Dans certains cas, il ne pourrait faire aucun doute que les conditions pour invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence* ont été remplies,

mais d'autres questions sur les circonstances qui ont mené à la déclaration et les mesures prises en vertu de celle-ci pourraient nécessiter un examen minutieux. En l'espèce cependant, je suis confronté à une loi qui n'a jamais été utilisée ni interprétée par les tribunaux, et des parties ont soulevé des questions sur la satisfaction de ses conditions. Mon évaluation des circonstances doit donc inévitablement passer par un examen des exigences de la Loi.

Je reconnais que le rôle de la Commission est différent de celui d'un tribunal. La Commission n'a pas le pouvoir légal de se prononcer sur la « légalité » de la déclaration comme telle. Je ne considère pas que mes constatations sur ce sujet sont de quelque façon contraignante pour les tribunaux, et ce n'est pas non plus mon intention qu'elles le soient. Il reviendra à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou l'importance des constatations et des conclusions de la Commission dans les procédures de contrôle judiciaire.

Ainsi, j'interprète la Loi et les modalités du mandat qui m'a été confié comme m'enjoignant d'enquêter sur les circonstances qui ont mené à la déclaration, d'examiner et d'évaluer le fondement de l'invocation de la Loi et de faire des constatations et de tirer des conclusions sur le bien-fondé de la déclaration et de l'exercice des pouvoirs accordés en vertu de celle-ci, y compris sur le respect des exigences de la Loi. La légalité ultime de la décision reste du ressort des tribunaux.

8.2 Les normes, les valeurs et les principes d'interprétation

Avant d'examiner les dispositions législatives pertinentes, j'exposerai les normes, valeurs et principes qui, à mon avis, sous-tendent le cadre législatif sur les mesures d'urgence et qui devraient être pris en compte lors de l'interprétation de la Loi et de l'examen de la question de savoir si ses exigences ont été satisfaites. Pour ce faire, je

m’inspire des travaux de Nomi Claire Lazar, professeure à l’Université d’Ottawa, sur la théorie et l’éthique des pouvoirs d’urgence dans les démocraties libérales¹⁵.

La difficulté de faire face aux situations de crise peut être comprise comme un défi pour concilier la tension entre les valeurs conflictuelles qui passent au premier plan dans une crise. Trois paires de valeurs en particulier doivent être équilibrées pour déterminer si l’invocation d’une loi sur la gestion des urgences est justifiée : l’ordre et la liberté, la rapidité et la délibération, et les règles et les exceptions.

Les tensions entre l’ordre et la liberté sont au cœur de notre système de gouvernance. La liberté ne peut exister sans ordre, car l’appareil de maintien de l’ordre – notamment les procédures, les lois, la police et les tribunaux – crée les conditions pour la protection de la liberté, la jouissance de la liberté et la médiation des libertés conflictuelles. Si l’ordre restreint la liberté – par exemple, si des lois limitent la gamme des actions permises – sans les contraintes de l’ordre, la liberté ne peut exister.

La tension omniprésente entre l’ordre et la liberté passe généralement inaperçue dans notre société parce que nous sommes habitués aux nombreuses restrictions quotidiennes de nos droits au service de l’ordre. Les règles de la route, les permis de conduire, les codes du bâtiment, les règlements municipaux et, bien sûr, le droit pénal sont autant d’exemples de contraintes imposées à nos libertés, mais elles sont habituelles, acceptées et donc, imperceptibles.

De façon générale, on suppose ou on affirme que les tensions et les compromis entre l’ordre et la liberté sont un problème distinctif des situations de crise et des pouvoirs d’urgence. En fait, ce n’est pas le cas. La tension fondamentale et inévitable entre l’ordre et la liberté est une constante. Elle est simplement plus visible et plus frappante en temps de crise. Toutefois, en temps de crise, les libertés qui sont habituellement

¹⁵ Nomi Claire Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, 2013, ch. 4-6.

sans contrainte peuvent être soudainement restreintes. Cela met en lumière le choc des valeurs.

La tension entre l'ordre et la liberté se reflète dans les seuils d'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Lorsque le recours aux pouvoirs d'urgence devient nécessaire, c'est généralement parce que l'ordre nécessaire à la liberté est particulièrement menacé. Le seuil d'invocation est le point où l'ordre s'effondre et où la liberté ne peut être assurée ou est sérieusement menacée.

La tension entre la rapidité et la délibération est inhérente à notre système de gouvernement, mais elle devient aiguë en situation d'urgence. En temps normal, nous nous attendons à ce que l'action du gouvernement soit opportune et efficace, mais aussi prudente, délibérée et réfléchie. La précipitation est généralement considérée comme le plus grand risque. Ainsi, le processus législatif est conçu pour ralentir l'action du gouvernement afin de veiller à ce qu'elle soit dûment et minutieusement délibérée. Le caractère urgent des situations d'urgence exige toutefois des décisions rapides qui ne peuvent être prises dans le cadre du processus législatif habituel. Par leur nature même, les situations d'urgence exigent souvent une réponse rapide, voire instantanée, puisqu'une action hâtive peut être nécessaire pour protéger la vie et l'intégrité physique. Comme je l'explique plus haut dans cette section, la *Loi sur les mesures d'urgence* le permet dans une certaine mesure en inversant la séquence de la décision et de la délibération. Alors que la délibération précède normalement la décision, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la décision est prise par le Cabinet, où les délibérations sont généralement beaucoup moins approfondies que dans le processus législatif. En ce sens, la décision vient en premier, et la délibération suit. Cette délibération peut amener la branche législative à infirmer la décision de l'exécutif. Ainsi, malgré le besoin de rapidité, le contrôle du pouvoir exécutif est finalement préservé.

Enfin, la tension entre les règles et les exceptions se reflète également dans la Loi. Les seuils de définition prévus par la *Loi sur les mesures d'urgence* tentent de

délimiter les conditions dans lesquelles les exceptions au cours normal du droit sont justifiables. Cependant, il y a des limites à la possibilité d'anticiper les événements dans une loi. Il n'est pas simple de déterminer si ces seuils ont été atteints et si la Loi doit être invoquée; cela nécessite inévitablement l'exercice d'un jugement, souvent dans le feu de l'action. Les mécanismes de reddition de comptes inhérents à la Loi garantissent que les décideurs agissent en sachant parfaitement que leur décision n'échappera pas à l'examen et au jugement. Cet examen doit être minutieux et le jugement doit être exercé d'une manière ferme, mais juste.

8.3 L'interprétation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Il ne fait aucun doute que la *Loi sur les mesures d'urgence* est exceptionnelle. Elle permet temporairement à l'exécutif de légiférer sans passer par le processus parlementaire habituel. Elle envisage la prise de mesures qui pourraient ne pas être appropriées en temps normal. Elle permet la suspension temporaire de la répartition des pouvoirs prévue dans la Constitution.

La *Loi sur les mesures d'urgence* est également nécessaire. Le gouvernement a la responsabilité fondamentale d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans des situations de crise. La plupart des gouvernements démocratiques modernes, sinon tous, ont promulgué un cadre législatif sur les pouvoirs d'urgence pour garantir que cette responsabilité puisse être remplie.

Je traite de l'histoire de la législation sur les mesures d'urgence au Canada au chapitre 2. Au moment de l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la *Loi sur les mesures de guerre* était considérée, pour reprendre les mots du ministre de la Défense nationale de l'époque, Perrin Beatty, comme « loi archaïque et dangereuse, contraire au système démocratique canadien¹⁶ ». En partie à cause de l'héritage trouble de la *Loi sur les mesures de guerre*, le gouvernement qui a présenté la *Loi*

¹⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 9 (16 novembre 1987), p. 10808 (l'hon. Perrin Beatty).

sur les mesures d'urgence était très conscient de la nécessité de rédiger une loi qui assure le respect des libertés civiles et de la primauté du droit, tout en étant assez puissante et souple pour faire face à des circonstances urgentes et imprévues.

Bien qu'imparfaite ou dépassée à certains égards, la *Loi sur les mesures d'urgence* est fermement ancrée dans les principes de la primauté du droit, du constitutionnalisme et de la reddition de comptes. Elle repose sur une matrice complexe de conditions, d'exigences, de contrôles, de vérifications et de mécanismes de reddition de comptes conçus pour en empêcher l'abus. La combinaison de limites et de protections dans la *Loi sur les mesures d'urgence* la distingue des lois sur la gestion des urgences des provinces et des territoires au Canada, dont les seuils pour déclarer une urgence sont généralement moins élevés et comportent moins de mécanismes de reddition de comptes, voire aucun¹⁷. Cette combinaison distingue aussi la *Loi sur les mesures d'urgence* des lois similaires de pays comparables dans le monde, qui ne comportent généralement pas cette approche robuste et à plusieurs niveaux en matière de contraintes et de supervision¹⁸.

La Loi n'envisage pas de légiférer par décret sans restriction. Elle inverse plutôt l'ordre normal de décision et de délibération, de sorte qu'au lieu que l'action législative suive la délibération du Parlement, l'action vient en premier, et la délibération parlementaire suit peu après. Comme Nomi Claire Lazar l'a écrit, la *Loi sur les mesures d'urgence*

n'élimine pas le processus de délibération, de débat et de surveillance [...] La *Loi sur les mesures d'urgence* a pour effet de reporter ces processus de délibération. Même si, en temps normal, les délibérations sur le bien public et sur les lois, les politiques et les mesures les mieux à même de le préserver ont lieu à l'avance, la *Loi* permet, dans certaines

¹⁷ Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

¹⁸ Voir, par exemple, Kim Lane Scheppele, « North American emergencies: The use of emergency powers in Canada and the United States », (2006), vol. 4, n° 2, *International Journal of Constitutional Law*, p. 213.

circonstances, que des décisions [...] soient prises *sans tarder*, les délibérations et les prises de position devant avoir lieu en cours de route et après coup¹⁹.

En termes simples, le principe opérationnel qui sous-tend la *Loi sur les mesures d'urgence* est la reconnaissance du fait que, dans une situation d'urgence, il peut être nécessaire que l'exécutif « agisse maintenant et demande la permission plus tard ». L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* est une mesure radicale, mais non dictatoriale.

Lorsque le projet de loi a été présenté, le gouvernement de l'époque a déposé un livre blanc qui examinait les fondements politiques, constitutionnels et juridiques de la loi et qui visait à faciliter la discussion des questions complexes et fondamentales inhérentes à l'élaboration d'une loi sur les mesures d'urgence²⁰. Selon le livre blanc, la catégorie de l'état d'urgence est conçue pour faire face aux « situations d'état d'urgence, y compris celles qui résultent d'activités illégales, du terrorisme ou d'une insurrection²¹ », également décrites comme « divers types de situations d'urgence touchant l'ordre public, allant des troubles à l'insurrection appréhendée²² ». Le fil conducteur qui relie ces circonstances est le fait :

qu'elles découlent d'actions délibérées de personnes ou de groupes qui compromettent la vie, la liberté, la sécurité, la protection ou les biens des citoyens, la suprématie du droit ou le gouvernement constitutionnel. Et lorsque la gravité et l'étendue de ces troubles sont telles qu'elles menacent la sécurité du Canada en tant que nation, le gouvernement

¹⁹ Nomi Claire Lazar, *La nécessité dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence*, p. 9-7. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

²⁰ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*.

²¹ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 66.

²² Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 25.

fédéral a la responsabilité, à la fois constitutionnelle et sociale, d'intervenir afin de rétablir un climat de sécurité²³.

Je reviens ici sur la tension entre les règles et les exceptions telle qu'elle se manifeste dans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans le livre blanc, on affirme que la *Loi sur les mesures d'urgence* vise à fournir au gouvernement les moyens de « faire face à quatre types de situations d'urgence, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux²⁴ ». Il y a une limite à la capacité du Parlement d'anticiper les événements. La détermination de la nécessité et de l'opportunité d'invoquer la Loi exigera ultimement et toujours l'exercice d'un jugement. Les Canadiens peuvent et doivent s'attendre que ce jugement soit exercé de bonne foi, dans l'intérêt supérieur du pays, en conformité avec chacune des conditions préalables prévues dans la loi et dans le respect de la primauté du droit.

8.4 Les seuils législatifs pour déclarer un état d'urgence

En interprétant la Loi, je suis confronté à un défi analogue à celui du Cabinet : interpréter un régime législatif complexe, à plusieurs paliers, promulgué il y a plus de 35 ans dans un contexte social et politique très différent, et pour lequel il n'existe aucun précédent. La détermination de ce qui constitue un état d'urgence est un exercice complexe, qui exige de tisser ensemble plusieurs définitions à multiples volets établies dans deux lois. Je commence par la définition de « crise nationale », un seuil qui doit être atteint avant que l'un des types d'urgence prévus par la Loi puisse être déclaré :

²³ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 25.

²⁴ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 59.



<p>3 Pour l'application de la présente loi, une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :</p> <p>a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;</p> <p>b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.</p>	<p>3 For the purposes of this Act, a <i>national emergency</i> is an urgent and critical situation of a temporary nature that</p> <p>(a) seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or</p> <p>(b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada</p> <p>and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada.</p>
--	--

Le gouvernement a confirmé qu'en invoquant la *Loi sur les mesures d'urgence*, la gouverneure générale en conseil s'est appuyée sur l'alinéa a) de cette définition.

La définition d'état d'urgence s'appuie sur la notion d'urgence nationale et la rattache au concept de « menaces envers la sécurité du Canada » :

<p>16 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.</p> <p>[...]</p> <p>état d'urgence Situation de crise causée</p>	<p>16 In this Part,</p> <p>...</p> <p>public order emergency means an emergency that arises from threats to</p>
---	---



<p>par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale.</p> <p>menaces envers la sécurité du Canada S'entend au sens de l'article 2 de la <i>Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité</i>.</p>	<p>the security of Canada and that is so serious as to be a national emergency;</p> <p>threats to the security of Canada has the meaning assigned by section 2 of the <i>Canadian Security Intelligence Service Act</i>.</p>
---	---

La définition de « menaces envers la sécurité du Canada », quant à elle, se trouve dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* :

<p>2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.</p> <p>[...]</p> <p>menaces envers la sécurité du Canada Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes :</p> <p>a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;</p> <p>b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou</p>	<p>2 In this Act,</p> <p>...</p> <p>threats to the security of Canada means</p> <p>(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,</p> <p>(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,</p>
--	---

s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

Le gouvernement du Canada a confirmé qu'en invoquant la *Loi sur les mesures d'urgence*, la gouverneure générale en conseil s'est appuyée sur l'alinéa c) de cette définition.

Les dispositions ci-dessus, prises collectivement, constituent la définition d'un état d'urgence. Le pouvoir légal de déclarer un état d'urgence se trouve à l'article 17 de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

<p>17 (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire et après avoir procédé aux consultations prévues par l'article 25, faire une déclaration à cet effet.</p>	<p>17 (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public order emergency exists and necessitates the taking of special temporary measures for dealing with the emergency, the Governor in Council, after such consultation as is required by section 25, may, by proclamation, so declare.</p>
---	--

L'article 25 renvoie à l'obligation du gouvernement fédéral de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence :

<p>25 (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le gouverneur en conseil, avant de faire, de proroger ou de modifier une déclaration d'état d'urgence, consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée par l'état d'urgence.</p>	<p>25 (1) Subject to subsections (2) and (3), before the Governor in Council issues, continues or amends a declaration of a public order emergency, the lieutenant governor in council of each province in which the effects of the emergency occur shall be consulted with respect to the proposed action.</p>
--	--

L'article 19 énonce les pouvoirs disponibles en cas d'état d'urgence, dont je parle dans la section suivante.

En résumé, pour déclarer un état d'urgence, le Cabinet devait croire, pour des motifs raisonnables :

- a. qu'il y avait une situation urgente et critique de nature temporaire qui mettait sérieusement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens;
- b. que la situation d'urgence découlait d'activités visant la menace ou l'utilisation de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique;
- c. que la situation d'urgence était d'une ampleur ou d'une nature telle qu'elle dépassait la capacité ou l'autorité d'une province à y faire face;
- d. qu'aucune autre loi fédérale ne permettait de faire face adéquatement à la situation de crise;
- e. que la situation de crise nécessitait la prise de mesures temporaires spéciales.

Le gouvernement devait aussi prouver que l'exigence de consulter les provinces prévue à l'article 25 avait été respectée.

8.5 Le critère des « motifs raisonnables de croire »

Le critère des « motifs raisonnables de croire » est bien connu en droit. Les tribunaux ont statué que cette norme

exigeait davantage qu'un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile. La

croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi²⁵.

Le critère des « motifs raisonnables de croire » est parfois exprimé comme « des motifs raisonnables et probables de croire ». Comme la Cour suprême du Canada l'a expliqué, ces expressions sont synonymes : « [l]e “caractère raisonnable” comprend une exigence de probabilité²⁶ ». Cela signifie que la personne qui exerce un pouvoir fondé sur des motifs raisonnables de croire doit croire à la probabilité de l'existence de certains faits ou d'une certaine situation. Toutefois, il n'est pas nécessaire que l'existence des faits ou de la situation soit finalement prouvée selon la prépondérance des probabilités.

Le critère des « motifs raisonnables de croire » comporte une composante subjective et une composante objective. Le décideur doit subjectivement (c.-à-d. personnellement) croire que les conditions sont réunies, et cette croyance doit être justifiable d'un point de vue objectif. L'élément objectif signifie qu'une personne raisonnable « se mettant à la place » du décideur doit pouvoir arriver à la même conclusion que le décideur. Il est possible pour le décideur de se tromper raisonnablement sur l'existence d'un fait ou d'une situation, tout en respectant le critère. Une erreur est raisonnable si, dans la même situation, une personne raisonnable qui aurait observé les mêmes faits aurait commis la même erreur²⁷.

Il est important de souligner que l'élément objectif doit être fondé sur une évaluation de l'ensemble des circonstances connues du décideur au moment de la décision, et non sur ce qui pourrait être su par la suite. Cela va dans les deux sens. D'une part, cela signifie que le décideur ne peut se fonder sur des renseignements obtenus après coup pour étayer le caractère raisonnable de la décision. D'autre part, cela signifie

²⁵ *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100, par. 114 [notes internes omises]; voir aussi *R. c. Beaver*, 2022 CSC 54, par. 71 et 72.

²⁶ *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, p. 447.

²⁷ Voir Anne-Marie Boisvert, *La norme des motifs raisonnables de croire en droit criminel canadien*. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

que les renseignements inconnus du décideur au moment de la décision ne peuvent servir à miner le caractère raisonnable de la décision, sauf s'il était déraisonnable pour le décideur de ne pas avoir obtenu ces renseignements avant d'agir.

Le contexte dans lequel la *Loi sur les mesures d'urgence* fonctionne est important. Le Cabinet agira invariablement sur la base de renseignements incomplets et dans des circonstances d'urgence. Ces réalités pratiques doivent être prises en compte lors de l'évaluation de la question de savoir si le Cabinet avait des motifs raisonnables de croire à l'existence d'un état d'urgence.

Une reconnaissance similaire existe en droit pénal, quand les policiers sont tenus d'exercer certains pouvoirs selon le critère des « motifs raisonnables de croire » dans des circonstances dynamiques et volatiles. Dans l'arrêt *R. c. Beaver*, la Cour suprême a débattu de cette dynamique dans le contexte du pouvoir de la police de procéder à une arrestation :

Dans l'évaluation des motifs d'arrestation objectifs, les tribunaux doivent reconnaître que [TRADUCTION] « [s]ouvent, la décision du policier d'effectuer une arrestation doit être prise rapidement dans une situation instable qui évolue vite. La réflexion judiciaire n'est pas un luxe que celui-ci peut s'offrir. Le policier doit prendre sa décision en fonction des renseignements dont il dispose, lesquels sont souvent loin d'être exacts ou complets ». Les tribunaux doivent également se rappeler que [TRADUCTION] « [d]éterminer s'il existe des motifs suffisants pour justifier un exercice des pouvoirs policiers ne constitue pas "un exercice scientifique ou métaphysique", mais plutôt un exercice qui commande l'application "[du] bon sens, [de] la flexibilité et [de] l'expérience pratique quotidienne"²⁸ ».

²⁸ *R. c. Beaver*, 2022 CSC 54, par. 72, point 5 [citations internes omises].

Pourvu que le fondement factuel requis existe, le critère des « motifs raisonnables de croire » intègre le concept de la marge d'appréciation. Des esprits raisonnables peuvent diverger sur une même question, et une décision n'est pas erronée ou déraisonnable parce qu'un résultat jugé probable ne se concrétise pas. La marge d'appréciation inhérente au critère est importante, surtout lorsque la décision est prise par les plus hauts paliers de l'exécutif, dans un contexte d'urgence, et qu'elle exige l'exercice du jugement.

J'insiste cependant sur le fait que la décision doit néanmoins faire l'objet d'un examen minutieux. Le critère des « motifs raisonnables de croire » a été inséré explicitement pour garantir que les décisions prises en vertu de la Loi seraient susceptibles de révision²⁹. Bien que le critère soit souple, la marge d'appréciation qu'il accorde au Cabinet n'est pas illimitée. De plus, compte tenu des conséquences que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* peut avoir à la fois sur les droits garantis par la *Charte* et sur le partage constitutionnel des pouvoirs avec les provinces, le contrôle des décisions prises par le Cabinet doit être concret. Toutes les conditions préalables à la déclaration doivent être remplies. La Loi n'est pas un outil de commodité; c'est un outil de dernier recours.

8.6 Les considérations économiques

Une question d'interprétation s'est posée au cours de l'enquête, soit de savoir si des préoccupations économiques pouvaient être pertinentes à l'existence d'une crise nationale en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cette dernière ne saisit pas et n'était pas destinée à saisir les crises purement économiques³⁰.

Cela ne signifie pas que lorsqu'un trouble de l'ordre public entraîne une perturbation de l'économie d'une ampleur telle qu'elle met gravement en danger la vie, la santé

²⁹ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 12 (25 avril 1988), p. 14765 et 14766 (Bud Bradley).

³⁰ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 26.

et la sécurité des Canadiens, ses effets ne sont pas pertinents ou le Cabinet est tenu d'en faire abstraction. Dans la mesure où un trouble de l'ordre public cause une perturbation économique suffisamment importante pour mettre en danger la vie, la santé et la sécurité des Canadiens, le Cabinet peut tenir compte de ces conséquences lorsqu'il détermine si la situation constitue une crise nationale.

9. L'évaluation de la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

Lorsque le GII et le Cabinet ont délibéré sur la pertinence d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, ils ont dû soupeser une quantité importante de renseignements dont la plupart ont été exposés dans le présent rapport. J'analyse ci-dessous ce que je crois avoir été l'information la plus saillante concernant chacune des conditions prescrites par la Loi. Ce faisant, je ne tiens compte que des renseignements connus du Cabinet et du premier ministre au moment où la décision a été prise. Je souligne que cette analyse n'est pas exhaustive, en ce sens qu'elle ne reflète pas tous les renseignements dont disposait le Cabinet et que les renseignements énumérés sous une condition peuvent dans certains cas avoir aussi une incidence sur une autre.

9.1 Les motifs subjectifs

Les parties n'ont guère laissé entendre que l'exigence subjective n'avait pas été satisfaite, c'est-à-dire que le Cabinet ne croyait pas sincèrement que les exigences législatives pour déclarer un état d'urgence avaient été satisfaites. Ceci est conforme à mon évaluation des témoignages que m'ont donnés différents fonctionnaires et ministres qui ont joué un rôle déterminant dans la décision d'invoquer la Loi. Le gouvernement fédéral a entrepris une analyse approfondie et structurée et, en appliquant les dispositions législatives comme ils les comprenaient, le Cabinet et le premier ministre ont estimé que le seuil pour déclarer un état d'urgence était atteint.

On a laissé entendre qu'en l'absence de divulgation de l'avis juridique que le Cabinet a reçu, lequel est protégé par le secret professionnel de l'avocat, il est impossible de savoir si sa décision était conforme à cet avis. Je ne retiens pas cet argument. De nombreux témoins, notamment le premier ministre, la greffière du Conseil privé et le ministre de la Justice (qui était chargé de fournir l'avis juridique au Cabinet) ont témoigné qu'ils croyaient que les seuils prescrits pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* étaient atteints. Chacun d'eux a expliqué ce qu'ils croyaient être ces seuils. Je n'ai pas besoin de voir l'avis juridique lui-même pour accepter la preuve qu'ils croyaient que leur conclusion était justifiée en droit.

Cependant, je souligne qu'il aurait été préférable que le fondement juridique de la décision du Cabinet soit articulé à un stade plus précoce du travail de la Commission, un point sur lequel je reviens dans mes recommandations.

Je n'ai aucune hésitation à accepter que le Cabinet avait la conviction subjective qu'il était confronté à un état d'urgence. L'élément plus substantiel que je dois évaluer est la question objective, à savoir si la croyance du Cabinet en l'existence d'un état d'urgence était objectivement raisonnable. Je vais maintenant me pencher sur cet élément, que j'évaluerai en fonction de chacun des seuils prévus par la Loi.

9.2 Un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, qui met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens

D'après mon évaluation de la situation selon la compréhension que le Cabinet en avait, je suis convaincu qu'il existait un fondement factuel convaincant et crédible qui étayait objectivement une croyance raisonnable que la vie, la santé et la sécurité des Canadiens étaient gravement en danger.

Le Cabinet disposait de quatre éléments principaux pour conclure que ce critère était rempli : les dangers pour la vie, la santé et la sécurité des résidents et des autres spectateurs innocents à Ottawa ainsi que dans d'autres régions touchées par

les manifestations; le risque de blessures graves et de violence au sein même des manifestations; les répercussions à court et à long terme des blocages frontaliers; et le risque de conflit découlant des contre-manifestations.

Les répercussions de l'occupation pour les résidents d'Ottawa ont été frappantes. Nombre d'entre eux ont subi des effets négatifs sur leur santé physique et psychologique et étaient légitimement inquiets pour leur sécurité personnelle. L'obstruction de rues entravait l'accès aux services publics et d'urgence essentiels. De nombreux cas de harcèlement, d'intimidation et d'hostilité ont été signalés, auxquels les forces de l'ordre ont souvent été incapables de répondre. Le fait même que les forces de l'ordre étaient débordées et incapables de faire respecter les lois fondamentales créait un risque pour la sécurité. Les risques d'incendie causés par les feux à ciel ouvert, les tas de bois, les réservoirs de propane et les bidons de carburant étaient constants. Les résidents ont enduré une exposition prolongée aux émanations de diesel et au bruit excessif des klaxons à air comprimé et des klaxons de train. Nombre de ces répercussions ont eu un effet particulièrement marqué sur les personnes vulnérables, notamment celles qui dépendent de soins à domicile ou de la livraison de biens et de services.

Les passants qui se sont retrouvés au cœur d'autres manifestations à travers le pays ont eux aussi été exposés à des dangers. Par exemple, des résidents de Coutts semblent ne pas avoir pu se rendre à Milk River pour accéder à des services essentiels comme des services médicaux et des épiceries. D'autres ont subi des effets négatifs sur leur santé psychologique.

Il y avait aussi des inquiétudes raisonnables concernant les blessures graves et la violence découlant des manifestations elles-mêmes. À plusieurs reprises, des policiers qui tentaient de faire respecter la loi ont été entourés par des manifestants. Des conducteurs de dépanneuse qui tentaient de les aider ont été physiquement menacés. La police a signalé que le ton des manifestations devenait de plus en plus hostile, tout comme certains manifestants. En raison de l'enracinement des manifestants, il

était plus probable qu'une certaine forme d'intervention policière s'impose et le grand nombre de manifestants concernés augmentait le risque de confrontations violentes dans un tel cas. Des enfants étaient présents sur de nombreux lieux de manifestation, ce qui les mettait en danger, et certains témoins ont laissé entendre qu'ils étaient utilisés comme des boucliers humains pour empêcher les policiers de prendre des mesures d'application de la loi. Le risque de blessures était particulièrement élevé après la découverte d'une importante cache d'armes à Coutts. La présence récente d'armes sur le lieu d'une manifestation ainsi que les provocations incendiaires exprimées par des partisans de la manifestation ont accru les inquiétudes quant à la possibilité que des personnes mal intentionnées comme celles qui ont été découvertes à Coutts soient présentes dans d'autres manifestations, ou s'y joignent.

Il y avait également un risque de violence découlant des contre-manifestations. La frustration augmentait chez les personnes et les communautés touchées par les manifestations en cours. Il y a eu de nombreux signalements de confrontation entre des manifestants et d'autres personnes. Certains intervenants, comme des dirigeants syndicaux de Windsor s'exprimant sur le blocage, ont laissé entendre qu'ils allaient prendre les choses en main.

Les blocages aux frontières ont eu des répercussions immédiates et potentiellement durables sur la vie, la santé et la sécurité des Canadiens. Ces blocages ont instantanément perturbé la vie et le gagne-pain de milliers de Canadiens. Ils ont interféré avec des chaînes d'approvisionnement critiques et risquaient de provoquer des pénuries de fournitures médicales essentielles et de nourriture. On craignait qu'ils ne s'étendent à d'autres infrastructures essentielles comme les chemins de fer et les ports, ce qui aurait eu de graves conséquences. Survenant à un moment où l'économie était déjà particulièrement vulnérable, les blocages risquaient de compromettre les relations commerciales du Canada, mettant ainsi en péril le gagne-pain de Canadiens, avec des conséquences inconnues.

Comme je l'ai expliqué plus haut dans cette section, je reconnais que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'était pas destinée à s'appliquer aux « crises économiques ». En soi, les coûts financiers et les impacts commerciaux ne sont pas suffisants et je ne les ai pas pris en compte comme tels. Cependant, les conséquences sur la santé humaine et la sécurité publique qui peuvent découler d'une perturbation grave, soudaine, prolongée et délibérée de la sécurité économique et de la capacité de gagner sa vie sont pertinentes. On ne peut fermer les yeux sur l'impact humain lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence « d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence [...] [qui] met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ».

Je reconnais aussi que des faits donnent à penser que la situation pouvait être moins préoccupante. Certains lieux et certaines situations, par exemple, à Coutts et au pont Ambassador, étaient en voie d'être maîtrisés. Il restait toutefois une grande incertitude concernant la possibilité de maintenir ce contrôle. Comme la commissaire Lucki de la GRC l'a signalé au Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO) au sujet du blocage du pont Ambassador, [TRADUCTION] « il suffirait de quelques véhicules pour le fermer à nouveau³¹ ».

De plus, les manifestations étaient un mouvement continu, roulant et mobile. Lorsqu'une manifestation se terminait, une autre ne tardait pas à apparaître. Je souligne que le Cabinet recevait des rapports sur des blocages potentiels de passages ferroviaires et de ports. Bien que ces situations ne se soient pas concrétisées, l'inquiétude du gouvernement à leur sujet était raisonnable.

Je reconnais qu'il n'y a pas eu de rapports faisant état d'une violence grave et généralisée sur les lieux de manifestation et que les équipes de liaison policière (ELP) ont été en mesure, à certaines occasions, de négocier avec les manifestants afin d'atténuer les préjudices, par exemple, en ouvrant des voies de circulation pour les services essentiels et, dans certains cas, pour le trafic transfrontalier. Ce

³¹ Compte rendu du CSMCO, 13 février 2022, SSM.CAN.00000096, p. 1.

sont des facteurs importants à prendre en considération, mais ils ne rendent pas déraisonnable la conclusion du Cabinet selon laquelle la sécurité des Canadiens était menacée. Objectivement parlant, il y avait des motifs importants d'entretenir cette préoccupation.

9.3 Des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige qu'il y ait une menace envers la sécurité du Canada, c'est-à-dire un risque réel de violence grave contre des personnes ou des biens, et que la violence vise à atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique. Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de dissidence sont exclues de cette définition, à moins qu'elles ne soient menées conjointement avec une activité qui pose une menace.

Cette exigence s'est révélée la plus controversée des exigences législatives en l'espèce et a beaucoup retenu l'attention au cours de l'enquête.

Le droit pénal canadien aide à éclairer le sens donné à l'expression « violence grave » contre des personnes. L'expression « infraction grave avec violence » a été interprétée, bien que dans un contexte législatif différent, comme une infraction par laquelle quelqu'un cause ou tente de causer des « blessures graves ». À son tour, « blessures graves » s'entend de « toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité, à la santé ou au bien-être physique ou psychologique du plaignant³² ».

³² *R. c. C.D.*; *R. c. C.D.K.*, [2005] 3 R.C.S. 668, par. 20; *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72, p. 81.

À mon avis, il est raisonnable d'interpréter la « violence grave » contre des personnes dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* comme de la violence causant, ou visant à causer, une atteinte substantielle à l'intégrité physique ou psychologique, à la santé ou au bien-être d'une personne.

Les menaces ou le recours à la violence grave contre des biens peuvent aussi constituer des menaces envers la sécurité du Canada.

En évaluant l'exigence relative à la menace, il est important de ne pas perdre de vue l'élément du « but ». Seules les menaces de violence grave qui peuvent raisonnablement être considérées comme ayant pour but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique sont pertinentes.

Le Cabinet disposait de renseignements faisant état d'une menace de violence grave dans un but politique ou idéologique. Des extrémistes motivés par une idéologie, dont plusieurs avaient été désignés par le SCRS comme des sujets d'enquête, étaient présents aux manifestations et les encourageaient. Des opposants aux mesures de santé publique ont proféré de nombreuses menaces contre des responsables publics. Parmi les cibles figuraient le premier ministre Trudeau et plusieurs ministres du Cabinet, le premier ministre de l'Ontario, les maires d'Ottawa, de Windsor et de Coutts, plusieurs conseillers municipaux d'Ottawa et le chef du Service de police d'Ottawa. Certains élus et fonctionnaires fédéraux avaient été avisés de ne pas se rendre au centre-ville d'Ottawa pour leur propre sécurité. Le SCRS et le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) ont rapporté à multiples reprises que même si aucun complot concret n'avait été détecté, les manifestations offraient aux partisans de l'EVCI l'occasion de se livrer à des activités posant une menace. Le SCRS et le CIET ont également averti qu'un loup solitaire, inspiré par des éléments d'EVCI présents lors des manifestations, pourrait attenter à des cibles vulnérables comme des groupes d'opposition ou des membres du public, et que les loups solitaires sont très difficiles à détecter et à prévoir.

La rhétorique des manifestations a aussi commencé à envisager de plus en plus le recours à la violence dans le désir d'obtenir un changement de politique sur les mesures de santé publique. Des messages en ligne de manifestants d'Ottawa, de Coutts et d'ailleurs laissaient entendre que les manifestants avaient l'intention de remplir leur mission ou de mourir pour la cause. D'autres messages indiquaient que toute action de la police ou du gouvernement serait interprétée comme un « appel aux armes ». La CSNR Thomas et la GRC ont signalé que les manifestants à Ottawa devenaient de plus en plus hostiles et agressifs, laissant entendre que la violence pourrait éclater en raison de la frustration suscitée par le refus du gouvernement d'accéder à leurs demandes. Selon le chef adjoint Bell du SPO, après des semaines d'occupation des rues du centre-ville d'Ottawa, l'humeur des participants était déjà volatile et la situation ne faisait que s'envenimer.

[TRADUCTION]

C'était la fin de semaine du 11, 12 et 13 février. Je me souviens que cette fin de semaine-là, j'étais extrêmement préoccupé pour la sécurité de nos membres et de notre communauté en raison de la volatilité et de l'escalade de la violence dans les confrontations directes avec nos membres qui tentaient de gérer le secteur ou d'y faire respecter la loi. C'était inquiétant. La situation à ce moment-là devenait exceptionnellement plus volatile et on pouvait la voir s'intensifier presque d'heure en heure³³.

Je rappelle que le livre blanc indiquait explicitement que le concept d'état d'urgence était destiné à couvrir les situations de « troubles » et d'« activités illégales » lorsqu'elles étaient liées à des menaces de violence grave à motivation politique.

Tout au long des manifestations, différentes menaces ont aussi été proférées contre le système de gouvernement canadien lui-même. La plus notoire est peut-être le

³³ Témoignage de Steve Bell, transcription, 24 octobre 2022, p. 128.

« protocole d'entente » préparé par Canada Unity, qui proposait que la gouverneure générale et le Sénat forcent la démission du gouvernement démocratiquement élu du Canada. Il y en a eu d'autres, notamment les messages de Patrick King sur les médias sociaux qui comprenaient des déclarations telles que [TRADUCTION] « NOUS SERONS LE NOUVEAU GOUVERNEMENT. Nous allons simplement prendre le pouvoir et l'exercer ensemble³⁴ ». De telles préoccupations ont acquis une gravité supplémentaire avec la découverte d'une importante cache d'armes et de munitions amassées par des manifestants aux opinions prétendument antigouvernementales et extrémistes à Coutts.

Ces menaces doivent être interprétées dans le contexte plus large de la rhétorique en ligne qui est devenue de plus en plus violente au cours de la pandémie. On y faisait notamment référence à l'assassinat, à la tenue de « procès de Nuremberg 2.0 » et à l'arrestation par des civils de personnes perçues comme jouant un rôle dans les règles de santé publique. Il faut aussi évaluer ces préoccupations dans le contexte où les forces de l'ordre ont reconnu que leur capacité à identifier les contrevenants potentiels était limitée et qu'une part importante de la rhétorique violente à caractère idéologique qui se produisait en ligne n'était probablement pas détectée ni signalée.

À mon avis, des renseignements crédibles et convaincants permettaient de croire raisonnablement que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » était respectée.

Bien sûr, je reconnais que le SCRS n'a pas jugé que les manifestations constituaient une menace envers la sécurité du Canada, conformément au mandat que lui confère la *Loi sur le SCRS*. Des parties ont laissé entendre que, pour cette raison, la conclusion selon laquelle il y avait une telle menace était déraisonnable. Je n'accepte pas cet argument.

³⁴ OPS Daily Intelligence Advisory Convoy 2022, OPS00010125, p. 1.

Pour préciser, je conviens que puisque la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* est incorporée par renvoi de la *Loi sur le SCRS*, la définition est la même dans les deux lois. L'incorporation par renvoi fait en sorte qu'on considère le libellé qui est intégré comme une partie du texte législatif³⁵.

Cela dit, la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les mesures d'urgence* sont des régimes différents qui fonctionnent indépendamment l'un de l'autre. Elles servent des objectifs différents, font intervenir des acteurs différents et mettent en jeu des considérations différentes. Bien que la contribution du SCRS ait été, bien sûr, une considération importante pour le Cabinet, elle n'était pas déterminante et ne devait pas l'être.

Autrement dit, ce n'est pas la définition elle-même qui est différente, mais plutôt le fait que deux décideurs différents, chacun interprétant les mêmes mots dans le contexte de lois différentes, peuvent raisonnablement parvenir à des conclusions différentes à savoir si le seuil est atteint.

Je reconnais qu'en expliquant pourquoi il a conseillé au premier ministre de déclarer un état d'urgence même si le SCRS n'avait pas détecté de menace envers la sécurité du Canada, le directeur du SCRS, M. Vigneault, a affirmé à tort que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » avait un sens « plus large » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* que dans la *Loi sur le SCRS*. Le ministre Blair et la CSNR Thomas ont formulé des remarques semblables. Je souligne que ces témoins ne sont pas avocats et je prends en compte leur témoignage sur ce sujet en gardant ce fait à l'esprit.

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada, David Lametti, a expliqué le point plus clairement :

³⁵ *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Minister of Health Services)*, 2007 BCCA 379, par. 34 et 35.

[TRADUCTION]

Il y a une définition incorporée par renvoi. Elle a été déplacée dans la *Loi sur les mesures d'urgence* et le pouvoir décisionnel demeure entre les mains du Cabinet.

Il y a aussi un changement d'objectif. Ce que le SCRS fait, c'est déterminer si un seuil est atteint aux fins d'enquêtes plus poussées, généralement secrètes, selon les protocoles du SCRS, avec des mandats, et ainsi de suite, ils sont tous – vous avez déjà entendu le témoignage du directeur du SCRS ainsi que celui de M^{me} Tessier, au sujet des règles concrètes que le SCRS applique pour procéder à son analyse en vertu de l'article 2.

Ces règles ne sont pas incorporées ici parce que le décideur est différent, et les contributions peuvent être beaucoup plus larges lorsque vous êtes membres du Cabinet, lorsque vous prenez une décision en tant que gouverneur en conseil. D'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte dans l'établissement de cette norme définitionnelle que le SCRS n'utiliserait pas normalement. Par conséquent, il est très, très important de souligner que, bien que ce soit la même norme qui revêt la même importance, l'interprétation de cette norme est faite selon un ensemble de critères plus larges par un ensemble de personnes très différentes avec un objectif différent à l'esprit, et cet objectif est dicté par la *Loi sur les mesures d'urgence* et non par la *Loi sur le SCRS*³⁶.

Le premier ministre a confirmé que cela était conforme ce qu'il comprenait aussi.

³⁶ Témoignage de David Lametti, transcription, 23 novembre 2022, p. 81.

[TRADUCTION]

Il y a eu un peu de va-et-vient au sein de cette Commission pour savoir si ces mots sont différents ou peuvent être lus différemment, ou plus larges lorsqu'ils sont utilisés dans un état d'urgence par rapport à leur utilisation dans le SCRS. Ce ne sont pas les mots qui sont différents. Les mots sont exactement les mêmes dans les deux cas. La question est de savoir qui fait l'interprétation, quelles contributions sont considérées et quel en est le but³⁷.

Je reconnais également que la définition de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS* comprend des concepts généraux et ouverts, comme « menace » et « grave », qui laissent la possibilité que des personnes raisonnables ne soient pas d'accord. Comme l'a écrit Craig Forcese, professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, au sujet des quatre catégories de menace décrites à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, [TRADUCTION] « chacune de ces catégories de menace envers la sécurité nationale est large et vague, et donc susceptible d'être définie de façon très large³⁸ ». Bien que je ne suggère pas qu'une définition très large soit appropriée, je conviens que les définitions sont larges et ouvertes.

Je souligne également que tant le directeur Vigneault que la sous-directrice des opérations du SCRS, Michelle Tessier, ont candidement reconnu que la détermination de l'existence d'une menace envers la sécurité du Canada n'est « pas une science exacte ». Le directeur Vigneault a ajouté que [TRADUCTION] « dans le cas de cet événement et d'autres événements de ce genre que nous avons vus aux États-Unis, [...] dans d'autres démocraties, la situation peut évoluer très rapidement³⁹ ». Après avoir entendu les témoins du SCRS et examiné les documents, j'ai l'impression que le SCRS était extrêmement hésitant, à juste titre, à invoquer son mandat d'enquête

³⁷ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 50.

³⁸ Craig Forcese, « Through a Looking Glass Darkly: The Role and Review of 'National Security' Concepts in Canadian Law », (2006) 43:4 *Alberta Law Review* 963, p. 969.

³⁹ Témoignage de David Vigneault, transcription, 21 novembre 2022, p. 42.

en ce qui concerne les manifestations liées au Convoi de la liberté, au-delà des sujets d'enquête existants. Selon la structure actuelle de la *Loi sur les mesures d'urgence*, cela peut aboutir précisément à la situation qui semble s'être produite ici : un trouble de l'ordre public découlant d'une menace envers la sécurité du Canada qui n'a pas été identifiée comme telle par le SCRS.

Je souligne ici la situation à Coutts, en Alberta, qui était une illustration concrète du risque que le Cabinet avait décrit : une manifestation très perturbatrice, mais essentiellement pacifique, qui comprenait un petit groupe d'acteurs qui avaient prétendument l'intention de commettre des actes de violence grave dans un but politique. Le fait que cette situation ait été découverte et interrompue est tout à l'honneur des forces de l'ordre. Néanmoins, il s'agissait manifestement d'une situation qui pouvait raisonnablement être considérée comme répondant à la définition de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS*, mais que le SCRS n'avait pas identifiée comme telle. De la même façon, le Cabinet pouvait raisonnablement estimer que le risque que des groupes similaires d'acteurs violents ayant des motivations à caractère politique ou idéologique soient présents à d'autres manifestations répondait à la définition de l'alinéa 2c), même si le SCRS ne les avait pas identifiés.

Bien qu'aucun lien définitif n'ait été trouvé, il était légitime de craindre que des individus ou des groupes semblables, ayant des intentions violentes, soient présents à Ottawa ou à d'autres manifestations. Les organismes d'application de la loi et de renseignement considèrent le groupe Diagonon comme une organisation extrémiste assimilée à une milice. La découverte de l'insigne de Diagonon parmi le matériel saisi à Coutts, conjuguée à la présence à Ottawa du chef de Diagonon, Jeremy Mackenzie, a accentué cette préoccupation.

Je reconnais que certains renseignements présentés au Cabinet à l'époque, comme la suggestion qu'un vol d'armes à feu à Peterborough (Ontario) puisse être lié aux manifestations, se sont révélés non fondés par la suite. Toutefois, d'après la preuve

dont je dispose, la plupart des renseignements sur lesquels le Cabinet s'appuyait ont été confirmés.

Il importe également de reconnaître que toutes les menaces de violence grave que j'ai énumérées ne peuvent être liées à la fois à des objectifs politiques ou idéologiques précis et à des manifestants connus. Cependant, dans certains cas, le lien entre la violence grave et les objectifs politiques ou idéologiques est clair, comme dans le cas de menaces d'assassinat de responsables publics en raison des politiques de santé publique du gouvernement. Dans d'autres cas encore, par exemple la conspiration présumée mise au jour à Coutts, non seulement ce lien entre la violence grave et la violence à caractère politique ou idéologique est établi, mais elle peut également être rattachée à un manifestant précis. Lorsque la preuve est considérée dans son ensemble, l'inférence reliant les manifestations aux menaces de violence grave et à l'atteinte de buts politiques ou idéologiques est facile et raisonnable.

J'insiste ici sur le fait que cela ne doit en aucun cas être interprété comme signifiant que toute manifestation pacifique et licite visant à obtenir un changement de politique gouvernementale constitue de quelque façon que ce soit une menace envers la sécurité du Canada. Au contraire, il s'agit d'un élément fondamental et précieux d'une démocratie saine. En effet, le droit de manifester contribue à assurer la sécurité du Canada, mais la situation que le Canada a connue en février 2022 n'était pas une manifestation pacifique et licite. Bon nombre des manifestants avaient peut-être cette intention, mais la situation a échappé à leur contrôle. Comme la CSNR Thomas l'a dit, à un moment donné, la manifestation pacifique et licite s'est « métastasée en autre chose⁴⁰ ».

Pour revenir une fois de plus aux principes théoriques qui sous-tendent les pouvoirs d'exception, le seuil d'invocation est le moment où l'ordre s'effondre et la liberté ne peut être assurée ou est gravement menacée. À mon avis, ce seuil a été atteint en l'espèce.

⁴⁰ Témoignage de Jody Thomas, transcription, 17 novembre 2022, p. 224 et 225.

Je ne tire pas cette conclusion à la légère, car je ne considère pas que le fondement factuel qui la sous-tend est écrasant et je reconnais que les arguments contraires sont très solides. Il se peut fort bien qu'on ait pu éviter une violence grave même sans la déclaration d'une urgence. La possibilité qu'elle ait pu être évitée ne rend pas pour autant la décision erronée. La conviction du Cabinet reposait sur un fondement objectif, sur des renseignements convaincants et crédibles. C'est ce qui était requis. Le critère des motifs raisonnables de croire n'exige pas la certitude.

9.4 Une situation de crise dont la proportion ou la nature est telle qu'elle échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces

Pour constituer une crise nationale en vertu de l'alinéa 3a), la situation doit être telle qu'une province n'a pas la capacité (c.-à-d. la capacité en pratique) ou l'autorité (c.-à-d. le pouvoir) d'y faire face. Une situation de crise pourrait échapper à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention d'une province si :

- a. elle est telle qu'aucune province ne serait en mesure de la résoudre dans son ensemble, car elle dépasse les frontières provinciales;
- b. elle dépasse la capacité ou l'autorité d'au moins une province, de sorte que les provinces, collectivement, sont incapables de résoudre la situation.

J'estime que cette exigence est remplie. Il s'agissait d'une série d'événements d'envergure nationale, mobiles et en constante évolution. De nombreuses provinces étaient touchées et les groupes de manifestants étaient nombreux et géographiquement dispersés. La manifestation d'Ottawa a attiré des manifestants et des convois de partout au pays. Par définition, les convois étaient mobiles.

Il est vrai que les manifestations étaient avant tout du ressort de la police et qu'en ce sens, elles relevaient de la compétence des provinces. Bien que certaines provinces

aient exprimé le point de vue qu'elles pouvaient gérer la situation dans leur propre province, ce n'était pas une certitude et ce n'était évidemment pas le cas à l'échelle nationale. Je souligne également que certaines provinces touchées avaient fait part de leur incapacité à gérer la situation. Les manifestations en Ontario ont nécessité le recours à des ressources de la GRC de partout au pays. L'Alberta avait demandé l'aide du gouvernement fédéral pour faire respecter la loi, ce que la GRC a pu faire en faisant appel à des ressources de la Colombie-Britannique. Le 11 février, la première ministre du Manitoba a demandé une [TRADUCTION] « intervention fédérale immédiate et concrète concernant le blocage qui se déroule au poste frontalier canado-américain à Emerson, lequel fait partie d'une série d'activités de protestation dommageables qui se déroulent actuellement aux postes frontaliers internationaux à travers le pays⁴¹ ». En outre, il était raisonnable de s'attendre que si les manifestations continuaient à s'étendre comme prévu, en l'absence d'une intervention fédérale, les ressources provinciales seraient insuffisantes, comme elles s'étaient révélées l'être en Ontario et en Alberta.

Entre leur début et la date à laquelle l'état d'urgence a été déclaré, les manifestations se sont transformées en un mouvement qui ne pouvait pas être contrôlé de façon localisée et fragmentaire. Il s'agissait d'une situation nationale, nécessitant des mesures nationales, comme l'interruption du financement des manifestations, ce qu'aucune province n'avait le pouvoir de faire.

9.5 Était-il possible de faire face adéquatement à la situation de crise sous le régime des lois du Canada et fallait-il prendre des mesures temporaires spéciales?

Pour qu'une situation constitue une situation de crise nationale, il doit s'agir d'une situation à laquelle il n'est pas possible de faire face sous le régime des lois du Canada. Cela soulève la question suivante : qu'entend-on par « le régime des lois du

⁴¹ Lettre de la première ministre Heather Stefanson au premier ministre Trudeau, 11 février 2022, SSM.NSC.CAN.00001176.

Canada»? La Cour suprême a statué que l'expression « lois du Canada » à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* désigne la législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*⁴². Autrement dit, elle exclut les lois des provinces. Tant les lois fédérales que provinciales font la distinction entre le libellé « loi du Canada » et « loi du Canada ou d'une province⁴³ ».

L'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence* confirme cette interprétation. L'alinéa 3a) prévoit qu'une situation de crise nationale doit « échappe[r] à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces ». Il serait redondant que l'article 3 exige également que la situation soit telle qu'il est impossible d'y faire face adéquatement sous le régime des lois des provinces. Au contraire, une fois que le Cabinet a établi qu'une situation dépasse les compétences des provinces, il doit alors se demander si cette situation peut être traitée adéquatement sous le régime d'une autre loi fédérale ou de la *common law* avant de conclure à l'existence d'une « situation de crise nationale » en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

L'adverbe « adéquatement » est important. Dans certaines situations, d'autres lois fédérales pourraient techniquement s'appliquer à une situation, sans toujours être adéquates. Des considérations pratiques doivent être prises en compte, comme le fait de savoir si des ressources sont disponibles pour exercer les pouvoirs existants, s'ils seraient efficaces pour résoudre la situation en temps opportun, et s'ils permettraient de faire face à la situation en toute sécurité.

En l'espèce, la preuve montre que le gouvernement fédéral s'est trouvé gravement touché par les manifestations en ce qui concerne le fonctionnement de ses points d'entrée et les immeubles essentiels à Ottawa ainsi que dans des domaines de

⁴² *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322.

⁴³ Voir, par exemple, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, al. 8(2)e); *Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois d'œuvre*, L.C. 2006, ch. 13, art. 88. Voir aussi des exemples de lois provinciales, *Loi sur les sociétés par actions*, LTN-O (Nu) 1996, ch. 19, art. 264; *Income Tax Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 215, art. 68.1.

responsabilité tels que l'économie et le commerce. En matière de compétence, cependant, il n'était pas en mesure de mettre un terme aux manifestations ou de contribuer de manière significative aux efforts de la police pour y parvenir, si ce n'est en fournissant l'aide de la GRC, déjà débordée. Comme je l'explique plus tôt dans cette section et au chapitre 14, le gouvernement fédéral a effectué un travail considérable pour trouver des solutions qui pouvaient être mises en œuvre par l'exercice des pouvoirs existants, mais il en est venu à conclure qu'aucune mesure, prise séparément ou collectivement, ne constituait une solution viable à la situation.

Il existait toujours des lois, notamment le *Code criminel* qui, si elles étaient utilisées efficacement, auraient permis de maîtriser les manifestations, mais il était évident que les forces de l'ordre entretenaient de sérieuses craintes en ce qui concerne l'exercice de ces pouvoirs, notamment sur la question de savoir si la prise de mesures coercitives entraînerait des risques inacceptables pour la sécurité des policiers, des manifestants et des passants. Il s'agit d'un exemple de loi disponible légalement, mais inefficace en raison des réalités pratiques de la situation.

Enfin, même si l'option de déployer les Forces armées canadienne existait toujours, je souscris à l'opinion du gouvernement fédéral selon laquelle cette solution n'était pas judicieuse dans ces circonstances. En disant cela, je reconnais que lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été adoptée, l'utilisation de l'armée contre des civils pour réprimer des manifestations était considérée non seulement comme une option viable, mais préférable à l'utilisation de pouvoirs d'urgence. Le livre blanc propose que [TRADUCTION] « les crises moins graves découlant de l'effondrement de l'ordre public continueraient d'être traitées en vertu du *Code criminel* ou de la partie XI de la *Loi sur la défense nationale* (qui couvre l'aide au pouvoir civil [...]»⁴⁴. Beaucoup de choses ont changé depuis lors.

⁴⁴ Canada, Emergency Preparedness Canada, *Bill C-77: An Act to Provide for Safety and Security in Emergencies – Working Paper*, p. 58.

La question de savoir si la crise nécessitait des mesures temporaires spéciales est en fait une conséquence du point précédent. Le travail effectué pour trouver des solutions s'inscrivant dans le cadre législatif en vigueur a permis de cerner les lacunes en matière d'autorité qui nécessiteraient la prise de mesures temporaires spéciales. Comme je l'explique plus loin dans ce chapitre, seules les mesures nécessaires pour faire face à l'état d'urgence pouvaient être prises.

9.6 La consultation des provinces

Le gouvernement fédéral a fait valoir qu'en convoquant la réunion des premiers ministres du 14 février 2022, il a respecté son obligation de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence. Le gouvernement fédéral avait raison de reconnaître qu'il s'agissait de la seule « consultation » qui a eu lieu et que les « échanges » antérieurs que je passe en revue au chapitre 14 n'auraient pas, à eux seuls, remplis cette exigence. La réunion des premiers ministres a été le seul moment où l'on a demandé aux premiers ministres de donner leurs avis sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le gouvernement fédéral n'a mené ce genre de consultation qu'une seule fois auparavant. C'était en 2020, lorsqu'il a envisagé de déclarer une urgence en réaction à la pandémie de COVID-19. Les provinces citent cette consultation comme un exemple de processus approprié. Par rapport à ce processus, les représentants de plusieurs provinces ont laissé entendre que la réunion des premiers ministres a été un exercice superficiel qui ne respectait pas l'exigence de consultation prévue par la loi.

Malgré l'exemple de l'année 2020, il n'y a effectivement aucun « guide » indiquant aux responsables fédéraux comment mener une consultation efficace et utile en vertu de l'article 25.

Lorsqu'il a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement a reconnu que les mesures prises en vertu d'une déclaration d'état d'urgence pouvaient empiéter

sur les domaines de compétence provinciale⁴⁵. L'obligation du gouvernement fédéral de mener des consultations était une réponse à cet aspect exceptionnel de la Loi.

Le livre blanc explique comment le gouvernement prévoyait que le mot « consultation » devait être interprété dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

« Consultation », dans ce contexte, doit être pris dans son sens le plus large, c'est-à-dire non seulement échanger des informations, mais aussi demander conseil et prendre en considération les vues et les intérêts des gouvernements provinciaux qui peuvent être touchés. De plus, pour assurer la clarté et l'obligation de rendre compte, la responsabilité de la consultation variera selon les circonstances de la crise et les besoins opérationnels. Les limites du « raisonnable », là où elles s'appliquent, désignent principalement les limites de temps qui peuvent être imposées afin qu'il soit possible d'entreprendre et de mener les opérations requises en temps opportun⁴⁶.

Ainsi, l'intention était de créer une exigence qui maximiserait les principes du fédéralisme, tout en restant suffisamment souple pour que l'exigence de consultation varie en fonction des réalités pratiques et des exigences de toute situation d'urgence donnée.

On soulignait dans le livre blanc que, sur le plan juridique, il est « évident que le Parlement, et le Parlement seulement, a le pouvoir de déterminer quand une crise nationale de ce genre existe », mais que la consultation est souhaitable non seulement pour « respecter les principes du fédéralisme », mais aussi parce que « la répartition efficace des ressources du pays au cours d'une crise nationale exige que

⁴⁵ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 9 (16 novembre 1987), p. 10807 et 10809 (l'hon. P. Beatty). Voir aussi Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 59 à 62.

⁴⁶ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 65.

tous les ordres de gouvernement coordonnent leurs efforts et, par conséquent, qu'ils se consultent⁴⁷».

Bien sûr, je conviens que les premiers ministres ont eu peu de temps pour se préparer et que la convocation qu'ils ont reçue ne précisait pas explicitement le sujet à discuter lors de la réunion des premiers ministres. Cela dit, dans le contexte des événements, le sujet de discussion n'a probablement pas surpris de nombreux participants.

Le gouvernement fédéral a indiqué à la Commission que l'une des raisons pour lesquelles il n'a pas informé les provinces de l'objet de la réunion était la crainte d'une fuite de l'information et la possibilité qu'une déclaration d'état d'urgence puisse provoquer la colère des manifestants et augmenter le risque de violence. Je reconnais la validité de ce point de vue, mais je le qualifierais d'excès de prudence. J'espère et je m'attends à ce que si les gouvernements provinciaux avaient été informés des préoccupations exprimées par le SCRS concernant le risque d'escalade et de violence si le recours proposé à la *Loi sur les mesures d'urgence* devenait public, ils auraient respecté la confidentialité de l'information.

On pourrait avancer qu'à elle seule, la réunion des premiers ministres n'était pas une consultation appropriée. Cependant, ce serait une erreur de conclure ainsi, à mon avis. La réunion des premiers ministres doit être considérée dans le contexte de l'important travail de consultation intergouvernementale qui l'a précédée, tant au niveau des élus qu'au niveau des fonctionnaires, dont l'objectif était de garantir que les outils juridiques existants étaient utilisés et dotés de ressources – un aspect clé et une raison de l'exigence de consulter en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, j'estime que la manière dont le gouvernement fédéral a mené la consultation était adéquate et satisfait aux exigences minimales énoncées à l'article 25, mais qu'elle aurait pu et probablement dû être

⁴⁷ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 37.

meilleure. Par exemple, il aurait été préférable que les provinces disposent d'une brève période pour fournir une rétroaction sur les mesures proposées. Cela aurait pu aider le Cabinet à délimiter la portée et l'application des mesures prises en vertu de la Loi.

Il n'y a pas eu de consultation officielle auprès des collectivités autochtones concernant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, bien que selon la preuve que j'ai reçue, le ministre des Relations Couronne-Autochtones a communiqué avec les dirigeants de trois organisations autochtones nationales. Le libellé actuel de la Loi n'exige pas la consultation des peuples autochtones. C'est une question sur laquelle je reviens dans mes recommandations.

9.7 Conclusion sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Je termine en citant Perrin Beatty, le ministre qui a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence* :

Lorsque le pays fait face à une grave situation de crise, la décision d'invoquer ou non les pouvoirs d'urgence est nécessairement un exercice de jugement, ou plutôt une série d'exercices de jugement. Celle-ci dépend non seulement de l'évaluation de la situation, mais encore et surtout du jugement que l'on porte sur l'évolution possible de la situation et sur la vitesse avec laquelle elle pourrait se détériorer. Il faut porter un jugement non seulement sur ce qui s'est passé, mais aussi sur ce qui est susceptible de se produire. De plus, au moment de prendre cette décision, il faut porter un jugement sur ce que le gouvernement est capable de faire sans pouvoirs exceptionnels et évaluer si les moyens dont il dispose sont suffisants et s'ils sont susceptibles d'être efficaces⁴⁸.

⁴⁸ Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Témoignages*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 1, n^o 1 (15 décembre 1987), p. 13 et 14 (l'hon. P. Beatty).

Pour ces motifs, je conclus que le Cabinet craignait raisonnablement que la situation à laquelle il était confronté dégénérerait et risquait de devenir dangereuse et ingérable. Il y avait des preuves crédibles et convaincantes étayant une croyance raisonnable, subjective et objective en l'existence d'un état d'urgence. La décision d'invoquer la Loi était appropriée.

10. Les mesures étaient-elles appropriées et efficaces?

En vertu du sous-alinéa a)(iii) du Décret, je suis tenu de présenter les conclusions et les leçons apprises sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgences (RMU)* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)*.

10.1 Le mandat de la Commission

En évaluant la façon dont je devrais examiner les mesures prévues dans le *RMU* et le *DMEU*, je suis guidé à la fois par l'objectif de l'enquête mandatée par le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* et par les modalités du Décret établissant la Commission.

Comme je l'ai dit, cette Commission se veut un outil de reddition de comptes. À ce titre, elle doit être en mesure d'examiner pleinement non seulement les circonstances qui ont mené à l'invocation de la Loi, mais aussi les mesures prises en vertu de celle-ci. Un gouvernement pourrait être tout à fait justifié d'invoquer la Loi, mais l'utiliser quand même d'une manière injustifiable. Une commission créée en vertu du paragraphe 63(1) doit jouer un rôle important dans l'examen des mesures adoptées en vertu de la Loi afin de remplir son rôle de contrôle contre les excès du gouvernement.

Le libellé du Décret me nommant est conforme à cette approche. Les termes « pertinence » et « efficacité » sont larges et imposent peu de restrictions sur la façon dont je peux procéder à l'examen des mesures.

Bien que le rôle de la Commission ne soit pas de procéder à un contrôle judiciaire et que la Commission n'ait pas le pouvoir légal de rendre un jugement formel sur la « légalité » des mesures, je ne peux éviter de tenir compte de la légalité des mesures en évaluant si elles étaient appropriées. Je le répète, je ne considère pas que mes constatations sur ce sujet sont de quelque façon contraignante pour les tribunaux, et ce n'est pas non plus mon intention qu'elles le soient. Il appartiendra à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou la portée de mes constatations et conclusions dans toute procédure de contrôle judiciaire.

À mon avis, cependant, l'évaluation de la pertinence des mesures dépasse la question de savoir si les seuils législatifs ou constitutionnels pour les mesures ont été atteints. La « pertinence » est un critère plus ouvert qui me permet d'évaluer les mesures dans leur globalité. Certaines parties d'une mesure peuvent être pertinentes alors que d'autres ne le sont pas. Toutefois, toute mesure qui ne remplit pas les conditions préalables prévues par la Loi sera par définition non pertinente.

J'interprète donc mon mandat comme me donnant la liberté de commenter tout aspect de la pertinence des mesures au sens large, à la lumière des renseignements reçus au cours de l'enquête.

L'efficacité se rapporte plus directement à la question de savoir si les mesures ont atteint l'objectif de répondre à la crise en question. Ce concept est étroitement lié à la pertinence. Le fait qu'une mesure ait été totalement inefficace pour répondre à une crise peut être un signal fort que la pertinence faisait défaut. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Même une mesure bien conçue, légale et respectueuse des droits peut ne pas réussir à contribuer au dénouement d'une situation de crise. Aucune mesure ne peut être parfaite, surtout lorsqu'elle est créée dans l'urgence. Dans de telles circonstances, une mesure pourrait bien être pertinente, même si elle n'est pas efficace en fin de compte dans le cas particulier.

En outre, comme la pertinence, l'efficacité n'est pas un concept en noir ou blanc. Une mesure peut avoir été efficace, mais aurait pu l'être davantage si elle avait été rédigée ou mise en œuvre différemment. Mon mandat est suffisamment large pour me permettre de faire ce type de commentaire, le cas échéant.

10.2 Le cadre législatif

Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* énonce les pouvoirs disponibles en cas de déclaration d'un état d'urgence :

<p>19 (1) Pendant la durée de validité de la déclaration d'état d'urgence, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre dans les domaines suivants toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence :</p> <p>a) la réglementation ou l'interdiction :</p> <p>(i) des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix,</p> <p>(ii) des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée,</p> <p>(iii) de l'utilisation de biens désignés;</p> <p>b) la désignation et l'aménagement de lieux protégés;</p>	<p>19 (1) While a declaration of a public order emergency is in effect, the Governor in Council may make such orders or regulations with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the emergency:</p> <p>(a) the regulation or prohibition of</p> <p>(i) any public assembly that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace,</p> <p>(ii) travel to, from or within any specified area, or</p> <p>(iii) the use of specified property;</p> <p>(b) the designation and securing of protected places;</p>
--	--

<p>c) la prise de contrôle ainsi que la restauration et l'entretien de services publics;</p> <p>d) l'habilitation ou l'ordre donnés à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;</p> <p>e) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité :</p> <p>(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,</p> <p>(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.</p>	<p>(c) the assumption of the control, and the restoration and maintenance, of public utilities and services;</p> <p>(d) the authorization of or direction to any person, or any person of a class of persons, to render essential services of a type that that person, or a person of that class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered; and</p> <p>(e) the imposition</p> <p>(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or</p> <p>(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment,</p> <p>for contravention of any order or regulation made under this section.</p>
--	---

Ces dispositions doivent être lues conjointement avec le paragraphe 17(2) qui énonce certains éléments que doit contenir une déclaration d'état d'urgence :

<p>17 (2) La déclaration d'état d'urgence comporte :</p> <p>a) une description sommaire de l'état d'urgence;</p> <p>b) l'indication des mesures d'intervention que le gouverneur en conseil juge nécessaires pour faire face à l'état d'urgence;</p> <p>c) si l'état d'urgence ne touche pas tout le Canada, la désignation de la zone touchée.</p>	<p>17 (2) A declaration of a public order emergency shall specify</p> <p>(a) concisely the state of affairs constituting the emergency;</p> <p>(b) the special temporary measures that the Governor in Council anticipates may be necessary for dealing with the emergency; and</p> <p>(c) if the effects of the emergency do not extend to the whole of Canada, the area of Canada to which the effects of the emergency extend.</p>
---	---

Le paragraphe 19(2) prévoit que dans les cas où la déclaration ne concerne qu'une zone désignée du Canada, les pouvoirs prévus au paragraphe (1) n'ont d'application qu'à l'égard de cette zone. Le paragraphe (3) prévoit que les pouvoirs prévus au paragraphe (1) sont exercés sans que soit entravée indûment la capacité des provinces de prendre des mesures pour faire face à l'état d'urgence, et de façon à viser une concertation avec elles.

Comme je l'ai déjà souligné, le préambule de la Loi confirme que les mesures doivent être conformes à la *Charte* et à la *Déclaration canadienne des droits*. Bien entendu, cela serait vrai même en l'absence du préambule de la Loi.

Collectivement, ces dispositions indiquent que les mesures prises en vertu de la Loi doivent remplir les exigences suivantes :

- a. les mesures doivent faire partie de l'un des types de mesures autorisées au paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*;
- b. la gouverneure en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que les mesures sont nécessaires pour faire face à la situation de crise;
- c. les mesures ne peuvent concerner que les zones du Canada auxquelles la déclaration d'état d'urgence s'applique;
- d. les mesures ne doivent pas entraver indûment la capacité des provinces de prendre des mesures pour faire face à la situation de crise;
- e. les mesures doivent être conformes à la *Charte des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*.

Dans le cas du *RMU* et du *DMEU*, certains de ces critères ne prêtent pas à controverse. Personne n'a laissé entendre que les mesures en question sortaient du cadre des types de mesures autorisées par le paragraphe 19(1). De même, je n'ai entendu aucune suggestion selon laquelle les mesures elles-mêmes auraient indûment entravé la capacité des provinces à réagir aux événements de janvier et février 2022. Par conséquent, je n'ai pas besoin de commenter davantage ces questions.

L'exigence selon laquelle la gouverneure en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que les mesures sont nécessaires est un seuil qui nécessite une discussion plus approfondie. J'ai déjà discuté du critère des « motifs raisonnables de croire » dans mon analyse de l'invocation de la Loi. Dans l'article 19 de la Loi, la croyance en des motifs raisonnables est liée à la nécessité des mesures. Le texte anglais du paragraphe 19(1) fait référence aux décrets et aux règlements « necessary for dealing with the emergency », tandis que le texte français fait référence à « toute mesure [...] fondée en l'occurrence ». Cette différence de terminologie peut être résolue par une interprétation du terme « necessary » qui s'inspire de la notion de « justification ».

Une mesure fondée est une mesure qui est requise, nécessaire ou essentielle pour faire face à un état d'urgence déclaré. Un gouvernement confronté à une situation de crise cherchera non seulement à remédier à la situation, mais à le faire d'une manière particulière⁴⁹. En l'occurrence, les témoins du gouvernement fédéral ont souligné combien il était important de régler rapidement et de façon sécuritaire la situation concernant les manifestations. Autrement dit, le Cabinet a décidé qu'il fallait résoudre la crise dès que possible, et avec un minimum de force physique, afin de garantir la sécurité des Canadiens et de leur redonner confiance dans la capacité de leurs institutions de faire face aux crises. Il me semble que c'était un résultat pertinent à rechercher face à la situation de crise. Une mesure fondée sera une mesure dont le Cabinet a des motifs raisonnables de croire qu'elle est nécessaire pour parvenir à ce résultat.

Dans son évaluation de ce qui est fondé pour faire face à une situation de crise, le Cabinet prendra dûment en compte un large éventail de circonstances, dont l'urgence de la situation, la nature et la portée de la situation de crise, et une évaluation de l'utilisation faite des pouvoirs existants.

La nécessité exige aussi une adaptation. Le Cabinet, quand il conçoit les mesures à adopter, doit les adapter de manière à ne pas imposer de restrictions ou d'obligations inutiles à des personnes, des biens ou des régions, ou à ne pas conférer de pouvoirs inutiles aux forces de l'ordre ou à d'autres responsables. Il se peut que plus d'une mesure puisse permettre de remédier à la situation de crise rapidement et de façon sécuritaire. Pour montrer qu'une mesure est fondée, le Cabinet doit examiner d'autres solutions et pouvoir justifier pourquoi la mesure qu'il a choisie, parmi les mesures possibles susceptibles de donner le résultat visé, était jugée fondée dans les circonstances.

⁴⁹ Nomi Claire Lazar, *La nécessité dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence*, p. 9-12 à 9-13. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

En ce qui concerne l'exigence que les mesures soient conformes à la *Charte*, je souhaite seulement souligner que cette question comprend une évaluation visant à établir si un droit garanti par la *Charte* a été limité par les mesures et si une telle limite peut se justifier aux termes de l'article premier de la *Charte*, conformément au critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, que je décris au chapitre 3.

10.3 L'approche suivie dans mon évaluation

Dans l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des mesures, je tiens compte de la tension entre rapidité et délibérations inhérente à l'exercice de pouvoirs d'urgence.

Le caractère urgent des situations de crise exigera généralement des décisions rapides. L'inaction ou la temporisation risquent d'entraîner une nette aggravation de la situation de crise. La *Loi sur les mesures d'urgence* est conçue pour permettre d'agir vite, et il est peu probable que des mesures adoptées en vertu de la loi soient des modèles de perfection. Dans l'évaluation des mesures, je ne peux ignorer la réalité de la situation dans laquelle elles ont été prises.

Par ailleurs, les mesures d'urgence sont de puissants outils. Il est essentiel de déployer des efforts raisonnables pour faire en sorte qu'elles soient aussi ciblées et maîtrisées que possible, tout en demeurant efficaces afin d'atteindre leur objectif. Des circonstances urgentes seront presque toujours présentes lorsqu'il est recouru à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cela ne peut servir d'excuse pour accepter des mesures qui seraient autrement inappropriées.

La situation est inhabituelle dans le cas présent en raison de la courte durée de la situation de crise. Comme je l'ai expliqué, la *Loi sur les mesures d'urgence* inverse l'ordre normal de délibération et de décision, ce qui permet de prendre rapidement des décisions dans des situations d'urgence, avec ensuite des débats plus approfondis. Si l'état d'urgence avait duré plus longtemps, je pense que ce processus de délibération et d'amélioration aurait eu lieu, que ce soit au moyen du processus d'examen parlementaire ou au sein du Cabinet même. Cependant, le comité d'examen

parlementaire n'a été établi qu'après la situation de crise et il est probable que le temps a manqué pendant la situation de crise pour une véritable amélioration des mesures une fois qu'elles sont entrées en vigueur.

Évaluer l'efficacité présente des difficultés supplémentaires. Le *RMU* et le *DMEU* n'existaient pas dans le vide. En même temps que ces dispositions étaient en vigueur, beaucoup d'autres activités étaient menées en réponse aux manifestations. Il est bien souvent impossible de séparer l'incidence des mesures de celle d'autres activités du gouvernement, des forces de l'ordre et des acteurs privés. Il se peut que l'évaluation de l'efficacité des mesures amène à tirer des conclusions raisonnables.

Il est important aussi pour moi d'évaluer les mesures une à une et dans leur totalité. Les mesures étaient censées fonctionner ensemble et avec les pouvoirs existants. Leur efficacité et leur pertinence devraient être évaluées dans le contexte global dans lequel elles étaient appliquées.

Un dernier mot sur cette partie de mon mandat : au cours de cette enquête, l'attention s'est concentrée surtout sur la question de savoir s'il était pertinent que le gouvernement fédéral invoque la *Loi sur les mesures d'urgence*. Moins d'attention a été accordée à la question de la pertinence et de l'efficacité de certaines des mesures. Cela tient en grande partie au court laps de temps pendant lequel la déclaration de situation de crise et les mesures ont été en vigueur, et à la courte période pendant laquelle la Commission a fonctionné. Je précise aux lecteurs de ce rapport que je procède à l'évaluation des mesures sans bénéficier, à propos de certaines mesures, du même genre d'observations minutieuses que celles qui m'ont été soumises sur la question de l'invocation de la Loi.

10.4 L'effet dissuasif des mesures

Avant de passer à un examen des différentes mesures, je souhaite commencer par examiner le sujet de la dissuasion. Tout au long des audiences, différents témoins ont évoqué l'effet dissuasif de la déclaration de situation de crise elle-même et des

mesures adoptées en vertu de celle-ci. Cet objectif était particulièrement vrai en ce qui concerne les mesures économiques d'urgence.

En règle générale, je conviens que la dissuasion était un objectif pertinent. Le recours à la force pour mettre fin aux manifestations illégales à Ottawa et ailleurs au Canada comportait nécessairement un risque de préjudice physique pour les manifestants comme pour les policiers et les passants. Plus les manifestations étaient importantes, plus le risque était grand. Au chapitre 4, j'examine le rôle des équipes de liaison policière (ELP) pour ce qui est de réduire l'empreinte des manifestations afin de rendre les opérations de maintien de l'ordre plus sécuritaires. L'utilisation de mesures d'urgence pour dissuader de participer aux manifestations illégales était conforme à cette approche. Il était préférable, de manière générale, de dissuader des personnes de manifester plutôt que de les disperser par la force.

Cela ne veut pas dire que toutes les mesures de dissuasion étaient nécessairement pertinentes. Il se peut que certains moyens employés pour dissuader de participer à des manifestations soient très inappropriés. Ce que je veux dire, c'est qu'il était approprié d'appliquer la stratégie de dissuasion en recourant à des mesures d'urgence.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de mesures pour ce qui est de dissuader de participer. Il est généralement impossible de savoir combien de manifestants sont partis avant l'application de ces mesures et ce qui a incité n'importe quel manifestant à partir. Il est, de même, impossible de savoir avec certitude si quelqu'un a choisi de ne pas prendre part aux manifestations en raison des mesures. Toutefois, les témoins s'entendaient nettement pour dire que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a découragé des personnes de rester dans des manifestations illégales existantes ou d'en commencer de nouvelles.

Plusieurs responsables fédéraux ont déclaré croire que les mesures avaient eu un effet dissuasif important. Bien que certains de ces témoins aient reconnu à juste titre que les preuves en étaient hypothétiques ou anecdotiques, ils semblaient fonder

leur opinion, du moins en partie, sur l'évaluation des policiers qui étaient bien placés pour observer ces effets « sur le terrain ». En outre, l'effet dissuasif rapporté par les services de police ne concernait pas que l'Ontario, mais tout le pays, d'un bout à l'autre. Par exemple, le 21 février, la commissaire Lucki de la GRC a fait savoir au GII que les services de police en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et au Manitoba avaient tous indiqué que la *Loi sur les mesures d'urgence* avait été un outil de communication et un moyen de dissuasion efficaces sur leur territoire.

À Ottawa, la police a émis à l'intention des manifestants des avis soulignant certaines des mesures qui pouvaient être prises contre eux en vertu du *DMEU* et des règlements ontariens sur les mesures d'urgence. Des policiers ont rapporté que ces messages ont incité des personnes à partir volontairement et en ont dissuadé d'autres de prendre part aux manifestations illégales. La preuve indique que des messages semblables relatifs à la *Loi sur les mesures d'urgence* ont été utilisés à Winnipeg et à Windsor. Certains témoins estimaient que la *Loi sur les mesures d'urgence* a aidé à réduire le risque d'un deuxième blocage à Windsor et a atténué la menace de nouvelles manifestations illégales dans d'autres provinces.

Bien que je constate que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ne semble pas avoir eu d'effet dissuasif sur les organisateurs des manifestations qui ont témoigné devant la Commission, je suis convaincu, à la lumière des paragraphes qui précèdent, que l'invocation de la Loi a eu un effet dissuasif. S'il ne m'est pas possible de mesurer cet effet avec précision, j'estime que les messages relatifs à la *Loi sur les mesures d'urgence* ont probablement incité des manifestants à rentrer chez eux volontairement ou aidé à convaincre des personnes de rester chez elles.

Je fais observer qu'au moment de la déclaration de situation de crise, les manifestations illégales menées dans tout le pays étaient explosives et guère contrôlées. En l'espace de neuf jours, la situation a été maîtrisée et la déclaration a été abrogée. Il me semble qu'il est juste de dire que la déclaration de situation de crise et les mesures prises en

vertu de cette déclaration ont eu un effet dissuasif dans tout le pays, et il s'agissait d'un objectif pertinent.

10.5 L'interdiction des assemblées publiques

L'interdiction de participer à certains types d'assemblées publiques qui étaient susceptibles de déboucher sur des troubles de l'ordre public était la pierre angulaire de toute la série de mesures. Plus que toute autre mesure, l'interdiction de participer ciblait directement l'expression la plus immédiate de la situation de crise, c'est-à-dire les manifestations elles-mêmes.

Cette mesure était aussi celle qui touchait le plus directement aux droits constitutionnels des manifestants. La plupart des manifestants exerçaient le droit fondamental protégé par la liberté d'expression, à savoir l'expression politique. Il se peut que certains manifestants aient franchi la ligne de la violence et que, parfois, dans certains endroits, les rassemblements n'aient pas été « pacifiques », mais il n'en demeure pas moins que beaucoup de manifestants avaient un comportement qui bénéficie d'une protection considérable en vertu de la *Charte*. Pour être pertinente, cette mesure devait être soigneusement définie.

À mon avis, le Cabinet n'a pas ménagé ses efforts dans la définition de l'interdiction. Il n'a pas interdit toutes les manifestations antigouvernementales, mais seulement celles qui étaient susceptibles d'aboutir à des troubles de l'ordre public, d'entraver sérieusement la circulation des personnes et des marchandises ou le commerce, de porter atteinte aux infrastructures essentielles ou de soutenir des actes de violence grave ou de menacer ou d'utiliser de tels actes (ce qui n'est pas protégé par la Constitution). Cette définition a changé la donne. Des manifestations se sont poursuivies légalement dans différents endroits, y compris juste en dehors de la ville de Milk River (Alberta) et devant le Musée canadien de la guerre à Ottawa (Ontario).

Un aspect de la mesure soulève des préoccupations légitimes : sa portée géographique. Il peut être avancé que l'interdiction n'aurait dû s'appliquer qu'en Ontario. Quand

le *RMU* a été pris, la situation à Coutts avait en fait été réglée et la manifestation au poste frontalier de Pacific Highway (Colombie-Britannique) était en train d'être dispersée. À Emerson (Manitoba), on avait déjà dit aux manifestants que la GRC n'allait pas tarder à exécuter une mesure d'application de la loi, ce qui les a incités à partir volontairement en l'espace de quelques jours. Les représentants de plusieurs provinces ont souligné, à la réunion des premiers ministres et pendant l'enquête, qu'ils ont pu gérer les manifestations locales sans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Bien qu'Ottawa n'ait nullement été la seule préoccupation du gouvernement fédéral, c'était le principal lieu de manifestation.

Les témoins du gouvernement fédéral ont souligné qu'une interdiction pancanadienne était importante, car des manifestations illégales continuaient d'avoir lieu en dehors d'Ottawa et qu'il existait un risque réel que d'autres éclatent ailleurs. L'argument n'est pas dénué de fondement. Il ne serait pas difficile, par exemple, d'imaginer que des manifestants à Ottawa s'en aillent tout simplement à Gatineau (Québec) pour camper devant les institutions fédérales qui s'y trouvent.

En revanche, le gouvernement fédéral pouvait adopter cette disposition du *RMU* en précisant qu'elle ne s'appliquait qu'en Ontario, mais en annonçant clairement qu'il était prêt à modifier rapidement le *RMU* pour en élargir l'application à toute autre province si la situation l'exigeait.

S'il est important que le Cabinet réfléchisse soigneusement à la possibilité de limiter la portée géographique de mesures telles que celle-ci, je suis convaincu qu'il l'a fait, et qu'il y avait un fondement objectif au fait que le Cabinet estimait nécessaire que cette mesure s'applique à l'ensemble du pays. Bien que je considère que c'est de justesse, j'accepte que le Cabinet ait eu des motifs raisonnables de s'inquiéter au sujet de la prolifération incessante des manifestations illégales et des ressources policières mises à rude épreuve dans tout le pays. Il s'agissait d'une situation dynamique et fluide. Comme l'a expliqué le ministre des Affaires intergouvernementales LeBlanc, l'application nationale de la mesure était destinée à être dissuasive et préventive;

dissuasive en montrant clairement qu'une manifestation jugée illégale dans un endroit ne pouvait pas simplement resurgir dans un autre; préventive en donnant aux provinces les moyens dont elles avaient besoin pour faire face à des situations qui risquaient de se présenter soudainement sur leur territoire, sans autre intervention du gouvernement fédéral. La mesure disait clairement que des comportements comme ceux qui se produisaient à Ottawa ne seraient tolérés nulle part au Canada. Enfin, le Cabinet craignait une coordination entre les manifestations. Bien que j'aie conclu qu'une telle coordination n'existait pas, il était raisonnable d'en craindre alors l'existence, ce qui aura contribué au motif raisonnable de croire qu'il était nécessaire que cette mesure s'applique dans tout le pays.

Je n'ai guère de mal à conclure que cette mesure était efficace. La disposition indiquait clairement aux manifestants que leur comportement était illégal et donnait une base solide à la police pour intervenir afin de disperser les manifestants qui ne portaient pas d'eux-mêmes.

Le meilleur argument pour nier l'efficacité de cette mesure est de dire que la police n'a porté aucune accusation en vertu du *RMU*, l'idée étant que l'existence du *RMU* n'a pas vraiment joué de rôle pour ce qui est de mettre fin aux manifestations, puisqu'il n'a pas été utilisé. Cet argument ne me semble pas convaincant pour deux raisons au moins.

Premièrement, comme je l'explique au chapitre 4, le maintien de l'ordre dans le cadre de manifestations publiques ne peut pas se réduire au seul modèle de la police qui porte des accusations contre les manifestants. La gestion des troubles de l'ordre public est plus complexe. Le fait que la police ait exercé son pouvoir discrétionnaire d'une certaine façon – y compris en ne portant pas certains types d'accusations – ne donne qu'une idée parcellaire du rôle que le droit a joué dans la gestion de la situation. Dans le cas de l'interdiction de participer aux manifestations, la Commission a reçu des preuves selon lesquelles les services de police l'ont utilisée dans les messages publics avant d'intervenir afin de convaincre les manifestants de partir, non seulement

à Ottawa, mais dans d'autres provinces aussi. Comme je l'indique plus tôt dans ce chapitre, je suis convaincu que cette mesure a contribué à dissuader des personnes de participer aux manifestations illégales. Le fait que les services de police soient parvenus à ce résultat sans avoir à porter d'accusations devrait certainement compter en faveur de l'efficacité de cette mesure et pas le contraire.

Deuxièmement, cet argument prend isolément l'interdiction de participer aux manifestations, au lieu de la considérer dans le contexte des mesures dans leur totalité. L'efficacité de l'interdiction de participer aux manifestations ne peut être évaluée sans prendre en compte les autres mesures qui reposaient dessus, comme le pouvoir de créer des zones d'exclusion, l'interdiction de fournir une aide matérielle ou le régime de gel des avoirs prévu par le *DMEU*. Comme je l'explique plus en détail plus loin dans ce chapitre, ces mesures étaient aussi efficaces pour faire face à la situation d'urgence. Comme elles s'appuyaient toutes sur l'interdiction centrale de participer aux manifestations, je n'ai aucun mal à accepter que la mesure elle-même fût efficace.

10.6 L'interdiction de se rendre à une assemblée publique ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée

La pertinence de l'interdiction de se rendre à une assemblée publique interdite ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée est étroitement liée à la pertinence de l'interdiction de participer à des assemblées publiques. En fait, il me semble que pas grand-chose ne sépare les deux d'un point de vue conceptuel. L'interdiction de se déplacer a fait l'objet d'un certain nombre d'exceptions, la plus importante était qu'elle ne visait pas une personne qui réside dans la zone, y travaille ou la traverse pour des raisons autres que de participer à l'assemblée ou de la faciliter. Compte tenu de ma conclusion relative à la pertinence de l'interdiction de participer aux manifestations, je ne vois pas pourquoi j'arriverais à une conclusion différente sur cet aspect du *RMU*.

Ma conclusion aurait peut-être été différente si des éléments de preuve montraient que la mesure visait à limiter l'accès des représentants des médias au lieu de manifestation ou était utilisée à cette fin. Dans ce cas, la mesure aurait limité l'accès à la manifestation de personnes qui ne se livraient pas à des activités illégales, mais qui exerçaient cependant un droit constitutionnel, qui est la liberté de la presse. Dans ces circonstances, d'autres considérations, comme les exigences opérationnelles des services de police, auraient dû être assez importantes pour que la mesure soit pertinente. Toutefois, comme je n'ai pas entendu de témoignages ou reçu d'observations à ce sujet, je n'y vois qu'une faiblesse potentielle dans la définition de la mesure dont il faudrait tenir compte à l'avenir.

En ce qui concerne l'efficacité de cette disposition, je n'ai aucun mal à conclure qu'elle était efficace. C'est sur cette disposition que le SPO s'est appuyé pour créer une zone d'exclusion autour du centre-ville, zone qui constituait un élément essentiel de son plan opérationnel. En fait, cela montre aussi la nécessité de la mesure.

Je reconnais que le surintendant intérimaire Bernier du SPO pensait que la common law conférait à la police le pouvoir de créer des zones d'exclusion et que ce pouvoir était suffisant pour permettre la mise en œuvre du plan destiné à mettre fin aux manifestations à Ottawa. Je conviens que la common law permet dans certaines situations de créer des zones d'exclusion. Cependant, ce pouvoir n'est pas clairement défini. Je doute personnellement que la common law aurait autorisé la création d'une zone d'exclusion aussi grande que celle créée en vertu du *RMU*. À tout le moins, le recours à la common law aurait conduit à des polémiques sur la légalité d'une telle zone d'exclusion. Je souligne que, même si la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario aurait permis au gouvernement ontarien de prendre un décret d'interdiction semblable à cette mesure, il ne faisait pas partie des mesures que l'Ontario a adoptées en vertu de sa déclaration de situation d'urgence.

Le fait que beaucoup de manifestants n'aient pas respecté la mesure et que d'autres aient cherché à se joindre aux manifestations ne change pas ma conclusion. Comme

je l'ai déjà dit, j'estime que, globalement, les mesures apportaient des précisions et qu'elles ont eu un effet dissuasif. Le fait que beaucoup de manifestants n'aient pas respecté cette règle peut vouloir dire qu'elle n'était pas pleinement efficace pour ce qui est de mettre fin à elle seule aux manifestations, mais ce n'est pas une norme raisonnable pour mesurer l'efficacité du *RMU*. Ce qu'il faut déterminer, c'est si elle était efficace en ceci qu'elle a véritablement contribué à mettre fin à la situation d'urgence. Je conclus que tel est le cas.

10.7 L'interdiction d'amener des mineurs à une assemblée publique interdite

Étant donné mes conclusions relatives à la pertinence de l'interdiction de participer et de se déplacer, il s'ensuit que l'interdiction d'amener des mineurs à des assemblées interdites ou de les y faire participer est également appropriée. J'ai reçu des preuves selon lesquelles des manifestants emmenaient de jeunes enfants aux manifestations à Ottawa, à Windsor et à Coutts. Je soupçonne que nombre des parents qui l'ont fait pensaient qu'ils emmenaient leur famille à des manifestations légales. Dans certains endroits et à certains moments, il est probable qu'ils avaient raison. Cependant, il a aussi été suggéré que, dans certains cas, les enfants ont peut-être été utilisés pour empêcher des interventions policières. Au fil des événements, il est apparu que des enfants étaient présents à des endroits qui étaient déjà dangereux et qui l'étaient de plus en plus chaque jour. Quand la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, ces manifestations n'étaient pas un endroit pour des enfants.

Pour ce qui est de l'efficacité de la mesure, je suis convaincu qu'au moins certains parents ont décidé de retirer leurs enfants des lieux de manifestation ou, en premier lieu, de ne pas les emmener aux manifestations. J'ai reçu des preuves selon lesquelles, à plusieurs occasions, la police a décidé de ne pas intervenir en raison de la présence d'enfants aux manifestations. Cependant, quand la police est intervenue à Ottawa pour faire respecter la loi, ce ne semblait plus être un obstacle. Sachant

cela et au vu de l'ensemble des éléments de preuve attestant de l'effet dissuasif qui m'ont été présentés, il semble tomber sous le sens que cette mesure a eu un impact.

10.8 La désignation de lieux protégés

J'arrive à une conclusion quelque peu différente en ce qui concerne la liste de lieux désignés comme étant protégés en vertu de l'article 6 du *RMU*. Bien que j'estime que l'objectif de la mesure était approprié, sa conception ne l'était pas.

Il était approprié de créer une mesure destinée à protéger des endroits désignés en fonction de la menace très réelle que de nouvelles manifestations éclatent et portent atteinte à des infrastructures essentielles ou à d'autres biens importants.

Cela dit, le libellé de cette disposition me semble problématique à deux égards. Premièrement, il prévoit simplement que des endroits désignés pourraient être « aménagés », sans préciser ce que cela voulait dire. Cela est trop vague pour limiter de façon appropriée l'exercice de pouvoirs d'application de la loi et certainement trop vague pour être utile. Comme je l'explique au chapitre 16, le gouvernement fédéral et le SPO ont finalement décidé que cette disposition ne devrait pas être utilisée à Ottawa. Deuxièmement, il est peut-être problématique aussi que cette disposition dresse une longue liste de lieux qui peuvent être désignés comme étant protégés, mais habilite aussi le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à désigner tout autre lieu, sans aucune restriction.

Je reconnais que je n'ai pas entendu d'arguments sur ce point et qu'il se peut que des éléments de preuve et des arguments soient favorables à la mesure, mais je conclus, selon les renseignements dont je dispose, qu'elle n'était pas appropriée telle que libellée. J'estime qu'elle aurait pu l'être, si elle avait été convenablement conçue. Une mesure soigneusement conçue aurait précisé, par exemple, quels types de comportements étaient interdits, comme endommager ou détruire un lieu désigné ou encore faire obstruction à son utilisation. Cela aurait donné à la police et au public une indication sur la façon dont la disposition serait mise en œuvre.

Quant à l'efficacité, bien que j'aie conclu que le *RMU* a eu dans son ensemble un effet dissuasif sur les manifestants, rien ne dit que le pouvoir d'aménager des lieux désignés y ait notamment contribué, et ce pouvoir n'a pas été utilisé parce que les craintes raisonnables du Cabinet que d'autres manifestations illégales portent atteinte à des lieux désignés ne se sont pas matérialisées. Je conclus donc qu'il ne s'agissait pas d'une mesure efficace.

10.9 L'obligation de rendre des services essentiels

Les mesures qui ont habilité la GRC ou l'organisme désigné à exiger des entreprises de remorquage qu'elles aident la police étaient appropriées au vu des circonstances. Le trait déterminant des manifestations de janvier et février 2022 a peut-être été l'utilisation massive de camions et d'équipements lourds comme outils de protestation. C'étaient les principaux éléments des opérations escargot et de l'occupation durable des rues d'Ottawa, ainsi que d'endroits comme Coutts. Klaxonner était une des formes d'expression les plus évidentes des manifestants, ainsi que la cause de préjudices pour les résidents locaux. Étant donné la taille des véhicules et de l'équipement en question, la police avait besoin d'une capacité de remorquage pour aider à mettre fin au moins à une partie des manifestations qui avaient lieu.

J'ai également entendu des témoignages sur les difficultés rencontrées par les autorités pour se procurer une capacité de remorquage. Les entreprises de remorquage près d'Ottawa, de Windsor et de Coutts refusaient d'aider la police en raison des pressions exercées par les manifestants et leurs soutiens. Je reconnais que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) s'est dite confiante qu'elle aurait pu mettre fin aux manifestations, même si les entreprises de remorquage dont elle avait obtenu l'accord avaient finalement décidé de ne pas coopérer. Cependant, ayant examiné tous les éléments de preuve, je suis convaincu que les dépanneuses étaient importantes pour une opération d'application de la loi sécuritaire. Il était probable que la plupart des entreprises de remorquage disponibles, et peut-être toutes, auraient refusé d'aider la police sans le *RMU*. Bien que rien ne me permette de remettre en question la

conviction de la PPO qu'il était possible de mettre fin aux manifestations d'Ottawa sans avoir accès à des dépanneuses lourdes, il est quand même certain que l'opération a été nettement facilitée et probablement plus sécuritaire en raison de la disponibilité de dépanneuses. Les dépanneuses ont également permis de rouvrir les rues une fois qu'elles ont été vidées de leurs manifestants. Le pouvoir de contraindre, si nécessaire, a évité le problème de représailles de la part de manifestants et de leurs soutiens, et il a permis aux entreprises de recevoir les indemnités générales qu'elles estimaient nécessaires pour participer. En fait, c'est la carotte de l'indemnisation, et pas le bâton de sanctions pour refus de coopérer, qui s'est finalement révélée plus importante pour obtenir la capacité de remorquage.

Je constate que la mesure était efficace. Cela a suscité des discussions, mais je suis convaincu que la mesure a été utilisée à Ottawa. C'est évident à voir la facture supérieure à un demi-million de dollars que la PPO a présentée au gouvernement fédéral. Ce dernier n'était tenu de payer que dans la mesure où le *RMU* était invoqué pour exiger des services de remorquage. Comme je l'ai déjà dit, je suis convaincu que cette coopération ne se serait pas matérialisée sans les mesures d'indemnisation et de contrainte prises en vertu du *RMU*.

10.10 Le pouvoir d'application de la loi des policiers venus d'autres provinces

Le *RMU* a éliminé la nécessité pour les policiers de prêter serment afin de faire respecter les lois provinciales et les règlements municipaux. Cela a permis le déploiement rapide de la GRC et de policiers venus d'autres provinces pour aider le SPO et la PPO. En simplifiant et en accélérant ce processus, les mesures ont aidé à mettre fin rapidement à la situation.

Je suis convaincu qu'il était avantageux pour les agents de la GRC de prêter serment afin de pouvoir aider efficacement dans les opérations de police pendant les manifestations. Les agents de la GRC auraient pu faire respecter les interdictions

énoncées dans le *RMU* sans être assermentés, mais les opérations de police comprenaient aussi l'application de lois et des mesures d'urgence provinciales.

Les difficultés rencontrées lorsque la GRC est venue aider à Windsor auraient été évitées si les mesures prises en vertu du *RMU* avaient été en place. La surintendante Earley de la PPO, qui a dirigé l'opération à Windsor, trouvait le processus d'assermentation tellement pesant qu'elle l'a contourné en jumelant chaque agent de la GRC avec un partenaire de la PPO ou du SPW, afin de pouvoir utiliser tout l'éventail de pouvoirs conférés par les lois provinciales et les règlements municipaux. C'était une solution pragmatique, mais un gaspillage regrettable de ressources policières à un moment où elles étaient absolument nécessaires et de toute évidence limitées.

Je reconnais que le SPO avait déjà pris des mesures pour simplifier et accélérer le processus d'assermentation à Ottawa, mais dans une situation où le temps pressait, il convenait d'éliminer ce fardeau administratif inutile, étant donné notamment le fait que plusieurs centaines d'agents de la GRC étaient sur le point d'arriver à Ottawa et que le gouvernement voulait que l'état d'urgence soit en place le moins longtemps possible. Le chef intérimaire du SPO, Steve Bell, a souligné que l'élimination de l'obligation de prêter serment a permis au SPO [TRADUCTION] « de simplifier et de créer efficacement des structures opérationnelles⁵⁰ ».

10.11 Les mesures à la frontière

La disposition du *RMU* qui autorisait l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) à interdire à des étrangers d'entrer au Canada pour participer à une assemblée illégale n'a finalement guère aidé, voire pas du tout, à mettre fin à la situation d'urgence. L'ASFC avait déjà des pouvoirs d'exclusion qu'elle utilisait avec succès pour exclure de nombreuses personnes entrant au Canada avec l'intention de participer aux manifestations, notamment l'obligation pour les personnes de présenter une preuve de vaccination contre la COVID-19. Il n'y a eu qu'un cas où des étrangers

⁵⁰ Témoignage de S. Bell, transcription, 24 octobre 2022, p. 130.

ont été refoulés à la frontière en application du *RMU*. Je n'ai aucun mal à conclure que leur exclusion n'a eu aucune incidence sur la résolution de l'état d'urgence.

Étant donné l'absence de preuve d'un afflux d'étrangers qui n'ont pas pu être refoulés en utilisant les obligations vaccinales existantes, je conclus que cette mesure n'était pas efficace.

Compte tenu des circonstances, toutefois, je ne suis pas prêt à dire qu'elle n'était pas justifiée dans le cadre des mesures alors jugées nécessaires. Il était raisonnable de craindre une implication américaine, et une possible participation, dans les manifestations. Nombre des blocages à la frontière comprenaient des manifestations de part et d'autre du point d'entrée. Les centres d'appel d'urgence 9-1-1 d'Ottawa avaient été inondés d'appels provenant des États-Unis. Plus de 6 millions de dollars canadiens de financement du Convoi de la liberté venaient des États-Unis. Les liens entre les États-Unis et ce qui se passait au Canada étaient suffisamment importants pour que le premier ministre Justin Trudeau le mentionne lors de sa conversation téléphonique avec le président américain Joe Biden, qui a reconnu que la situation était un problème commun. Dans ce contexte, il était raisonnable de considérer que des personnes viendraient au Canada pour participer aux manifestations et il était approprié de prendre des mesures pour les en empêcher.

10.12 L'interdiction d'apporter un soutien matériel

L'interdiction d'apporter un soutien matériel aux personnes participant à des manifestations illégales était appropriée. Les manifestations d'Ottawa n'ont pu perdurer autant qu'elles l'ont fait que grâce aux importantes contributions de sympathisants. Les dons en espèces ont permis de payer des chambres d'hôtel et d'acheter du carburant. Des opérations complexes comme Adopt-A-Trucker ont fourni de la nourriture, des douches et des hébergements. Tout cela a contribué à la poursuite des manifestations. Il était approprié que le gouvernement cherche à priver

les manifestants de ce soutien afin de les encourager à partir avant que la police ne recoure à la force.

En arrivant à cette conclusion, j'ai conscience que le fait d'apporter un soutien matériel à des manifestants pourrait être considéré comme l'expression d'un acte protégé par la Constitution. Cependant, étant donné le besoin pressant de mettre fin aux manifestations et le rôle important que l'interruption des dons a joué dans la réalisation de cet objectif, j'estime que l'interdiction de ces dons constituait une limite raisonnable.

Je n'ai aucun mal non plus à conclure que cette mesure était efficace. Même si j'ai découvert que peu des dons en ligne sont parvenus jusqu'aux manifestants, les tierces parties avaient bien d'autres façons d'apporter un soutien matériel qui a alimenté les manifestations. Je conclus que cette disposition, lorsqu'elle était appliquée avec d'autres mesures, comme le régime de gel des avoirs en vertu du *DMEU*, a joué un rôle en réduisant le soutien apporté aux manifestants et, donc, leur capacité de continuer de manifester. Il est probable que cela a eu au moins quelque incidence sur l'empreinte des manifestations avant l'intervention de la police.

10.13 Le gel des avoirs

Le régime de gel des avoirs avait deux principaux objectifs : premièrement, décourager les gens de rester sur les lieux de manifestations illégales et, deuxièmement, empêcher les participants au convoi de recevoir plus de soutien financier.

Le soutien financier apporté aux manifestations d'Ottawa par des personnes de tout le Canada et du monde entier était important. Les organisateurs des manifestations ont clairement dit qu'ils étaient stupéfaits d'avoir aussi bien réussi à réunir des fonds. L'utilisation qui en était prévue n'était pas toujours bien définie, mais il était évident que les fonds donnés pouvaient renforcer la capacité des manifestants de rester longtemps à Ottawa en permettant l'achat de nourriture, de carburant, de chambres d'hôtel ou de divertissements.

Cependant, comme je l'ai constaté, relativement peu de cet argent donné est parvenu jusqu'aux manifestants. La majeure partie des fonds était bloquée par des mesures prises par des entités privées et par des ordonnances de tribunaux. Cela soulève une question intéressante qui est de savoir si les dispositions du *DMEU* visant le gel d'avoirs étaient nécessaires pour contrer les manifestations illégales.

J'ai conclu qu'elles l'étaient, du moins du point de vue de la norme des « motifs raisonnables de croire » aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Étant donné le rythme auquel les dons s'accumulaient, il était raisonnable de la part du Cabinet de s'inquiéter que des dons continuaient de parvenir aux manifestants. Le fait que la collecte de fonds menée par Tamara Lich pour le Convoi de la liberté ait pu être transférée aussi rapidement à GiveSendGo après la décision de GoFundMe d'y mettre un terme montrait que les manifestants et les donateurs pouvaient changer rapidement d'outils de collecte de fonds. L'utilisation de cryptomonnaies comme outil de collecte de fonds a encore plus compliqué les choses. Il était tout à fait raisonnable de la part du Cabinet de craindre qu'il y ait d'autres tentatives pour échapper aux conséquences de l'ordonnance de blocage du procureur général, ou de l'injonction conservatoire obtenue par la résidente du centre-ville d'Ottawa Zexi Li. Les faits montraient que les ordonnances de tribunaux, quoiqu'utiles, pouvaient être longues à obtenir et qu'elles risquaient de ne pas être efficaces pour ce qui était d'intercepter les dons avant qu'ils puissent être transférés. À la lumière des faits, je conclus que le Cabinet avait des motifs raisonnables de croire qu'une mesure extraordinaire, comme la disposition du *DMEU* relative au gel des avoirs, était nécessaire pour empêcher que les manifestations ne soient soutenues financièrement à long terme.

De plus, comme je l'explique ci-dessous, le régime de gel des avoirs a eu un effet important pour ce qui est d'encourager les manifestants à quitter des manifestations illégales.

Cette conclusion seule ne répond pas à la question de savoir si les mesures étaient appropriées. En particulier, six éléments du mécanisme demandent un examen plus

approfondi : 1) l'incidence du gel d'avoirs sur les droits garantis par la *Charte*; 2) la portée géographique de la mesure; 3) l'application de la mesure à des établissements financiers sous réglementation provinciale; 4) l'éventail des personnes à qui la mesure s'est appliquée; 5) l'absence de latitude ou d'exceptions au mécanisme; 6) l'absence de protections procédurales adéquates.

Comme je l'explique au chapitre 3, la collecte de fonds elle-même bénéficie d'une protection constitutionnelle en vertu de l'article 2 de la *Charte*, et cela concerne les donateurs comme les bénéficiaires des fonds. En ce qui concerne les donateurs, le don peut en soi être l'expression d'un acte. Étant donné le caractère politique des manifestations, je n'ai aucun mal à conclure que nombre des personnes qui ont donné au Convoi de la liberté l'ont fait au moins en partie pour exprimer leur solidarité avec les manifestants et pour ajouter leur voix à une manifestation politique. La mesure a également touché les manifestants eux-mêmes en supprimant une source principale qui leur permettait de continuer de s'exprimer politiquement.

Cependant, pour des raisons que j'explique plus tôt dans ce chapitre, quand la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, mettre fin aux manifestations illégales constituait déjà en soi une limite raisonnable à la liberté d'expression. Le régime de gel des avoirs a fortement touché les manifestants, mais il ne comportait pas de recours à la force physique ou à la violence. En encourageant les manifestants à partir sans avoir à recourir à la force, le *DMEU* cherchait à mettre fin aux manifestations illégales sans compromettre le bien-être physique des manifestants ou d'autres personnes. Il s'agissait d'une réponse proportionnée à la situation telle qu'elle existait au 14 février 2022.

Le fait que le *DMEU* demande à des entités énumérées de geler les biens appartenant à des personnes participant à des activités interdites, ou détenus ou contrôlés par ces personnes, ne constituait pas une violation de l'article 8 de la *Charte*. Si la *Charte* protège les citoyens contre « les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives », le gel d'avoirs en vertu du *DMEU* n'est pas abusif et il ne constitue pas une « saisie » aux

fins de l'article 8. La Cour suprême explique que l'article 8 est destiné à promouvoir le respect de la vie privée des citoyens. Il ne protège pas contre des restrictions à la jouissance de biens. En conséquence, même la confiscation de biens par le gouvernement ne constituerait pas en soi une « saisie » aux fins de l'article 8, sauf si elle intervenait dans le contexte d'une enquête administrative ou criminelle⁵¹. Le *DMEU* n'entraînait pas une confiscation des biens en question; il demandait seulement à des établissements désignés de les geler. Il ne s'agissait pas d'aider une enquête administrative ou criminelle, mais de dissuader des personnes de continuer de participer à des manifestations illégales.

Le deuxième élément du *DMEU* à examiner est le fait qu'il s'est appliqué à tout le Canada. On pourrait soutenir que son application aurait dû se limiter à l'Ontario, étant donné qu'il ciblait à l'évidence les personnes qui participaient aux manifestations d'Ottawa ou qui leur apportaient un soutien. À cela, on peut répondre simplement que les mesures devaient être nationales pour être efficaces. Entre les opérations bancaires en ligne et les applications pour téléphone intelligent, il suffit de quelques minutes pour transférer de l'argent entre des établissements financiers. Si le *DMEU* ne s'était appliqué qu'aux établissements situés en Ontario, il n'y aurait pas eu grand-chose pour empêcher les manifestants de réunir ou de déplacer des fonds en passant par des entités se trouvant en dehors de la province.

Le troisième élément du *DMEU* était le fait qu'il visait des établissements financiers sous réglementation provinciale, comme les coopératives de crédit. C'était une réelle préoccupation. Un des aspects les plus importants du pouvoir de légiférer pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » en temps de crise, que j'examine au chapitre 2, est qu'il permet au gouvernement fédéral de s'occuper d'affaires qui, d'ordinaire, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Il ne faudrait pas perturber à la légère les règles ordinaires du fédéralisme ni accepter cette perturbation comme étant appropriée sans justification valable.

⁵¹ *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S 708, par. 52 et 53.

Cependant, j'estime que la réglementation d'établissements provinciaux par le *DMEU* était appropriée pour deux raisons. La première est que, tout comme les manifestants pouvaient facilement transférer leur argent d'une province à l'autre, ils pouvaient aussi le transférer assez facilement des banques à des coopératives de crédit ou à d'autres établissements provinciaux. La deuxième est que le *DMEU* n'a pas gravement empiété sur les compétences provinciales. La mesure avait pour seul effet de demander le gel d'avoirs. Les provinces restaient libres de réglementer leurs établissements comme elles l'entendaient par ailleurs.

Le quatrième élément du *DMEU* est qu'il s'appliquait à plus de personnes qu'il n'aurait dû. Comme je l'explique aux chapitres 15 et 16, il y avait une tension entre ce que le *DMEU* faisait et ce que le gouvernement fédéral cherchait à accomplir. Le *DMEU* demandait le gel des avoirs de toutes les « personnes désignées », c'est-à-dire non seulement des manifestants, mais aussi des petits donateurs au Convoi de la liberté. En revanche, le gouvernement fédéral a déclaré, en février 2022 et devant la Commission, qu'il voulait seulement que les établissements financiers gèlent les avoirs des dirigeants des manifestations et de leurs principaux soutiens. Le message du gouvernement était que les dons aux manifestations illégales étaient interdits et que les donateurs s'exposaient à un gel de leurs comptes, mais qu'au début au moins, seuls les donateurs importants seraient visés.

Finalement, je ne pense pas que la portée du *DMEU* était abusive. Chercher à empêcher que toute somme d'argent serve à financer les manifestations illégales constituait, à mon avis, une mesure raisonnable compte tenu des circonstances. En outre, la mesure n'était pas rétroactive. Autrement dit, les personnes qui avaient donné au Convoi de la liberté avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ont jamais risqué de voir leurs avoirs gelés.

Je constate qu'en pratique, le gel des avoirs reposait dans une large mesure sur des listes de personnes désignées que la GRC a fournies aux établissements financiers. Nul ne semble contester que les petits donateurs ou d'autres personnes n'ayant

qu'un lien périphérique avec les manifestations ne figuraient pas sur ces listes, ce qui a atténué les effets de la disposition.

Une question connexe relative à la portée que des témoins ont évoquée concernait les comptes bancaires conjoints. Une personne qui n'avait aucun lien avec les manifestations risquait toujours de voir ses avoirs gelés en vertu du *DMEU* si elle détenait des comptes conjoints avec un manifestant. Il n'est pas difficile d'imaginer un scénario où une personne participait aux manifestations, mais pas son conjoint (ou, en fait, y participait contre la volonté du conjoint). Il est évidemment injuste que des personnes sans lien avec les manifestations voient leurs comptes gelés.

La difficulté, toutefois, est que cela semble avoir été inévitable. Aucune des parties n'a présenté d'observations sur la façon dont le *DMEU* aurait pu être structuré pour éviter cette conséquence, et je suis moi-même incapable de penser à un mécanisme évident. La question est alors de savoir si l'incidence inévitable du *DMEU* sur de tierces parties innocentes rendait la mesure inappropriée. Là encore, et non sans quelque hésitation, je conclus que les mesures étaient quand même pertinentes. L'exclusion des comptes joints du *DMEU* aurait permis aux manifestants de le contourner facilement et rapidement en utilisant ou en créant des comptes joints.

Un cinquième élément du *DMEU* était qu'il imposait une obligation générale de geler les avoirs sans aucune sorte de latitude ni exception pour des motifs humanitaires. J'ai reçu des preuves selon lesquelles le *DMEU* a empêché d'acheter des médicaments ou de procéder au paiement de pensions alimentaires pour enfant ou époux. Ces conséquences du *DMEU* n'étaient pas intentionnelles.

Il y aurait dû, selon moi, y avoir une disposition conférant une certaine latitude dans l'application du *DMEU*. Contrairement à l'incidence du gel des avoirs sur les comptes conjoints, qui semblait être une conséquence inévitable du régime du *DMEU*, cette mesure aurait pu être conçue de manière à permettre au moins une sorte d'exception pour les motifs humanitaires. En fait, il semble que cela a fait l'objet de discussions

entre les établissements financiers et le ministère des Finances pendant que le *DMEU* était en vigueur. L'absence d'une telle disposition était préoccupante.

Ma critique en l'espèce est nuancée par la réalité qui est que le *DMEU* a été rédigé rapidement et qu'il n'a été en vigueur que peu de temps. Les responsables du ministère des Finances auraient dû prévoir la nécessité d'une sorte de régime d'exception quand ils ont conçu le *DMEU*, mais je suis prêt à accepter que la vitesse à laquelle les mesures ont été conçues faisait qu'il était peut-être difficile de prévoir un tel régime. J'imagine que si le *DMEU* avait été en vigueur plus longtemps, un système d'exceptions ou une certaine latitude auraient été mis en place.

Un sixième élément du régime de gel des avoirs est qu'il ne prévoyait pas de protections procédurales. Il y avait deux volets à ce reproche, soit l'absence de préavis suffisant aux personnes dont les avoirs devaient être gelés et l'absence de tout mécanisme de déblocage des avoirs.

Je n'accepte pas l'idée qu'il y ait eu un défaut de fournir un préavis suffisant. Le *DMEU* n'imposait pas aux établissements financiers d'obligation officielle d'informer leurs clients du gel des avoirs, mais je ne pense pas qu'il était nécessaire d'inclure une telle règle. Il était plutôt nécessaire que les manifestants sachent à l'avance qu'ils risquaient de voir leurs avoirs gelés s'ils persistaient dans le comportement qui faisait qu'ils répondaient aux critères des personnes désignées. Je suis convaincu que la police et le gouvernement fédéral n'ont pas ménagé leurs efforts pour informer les manifestants de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et des conséquences possibles auxquelles ils s'exposeraient s'ils continuaient de participer aux manifestations. Même si l'interdiction de faire des dons a fait l'objet de moins de publicité, rien n'indique non plus que les comptes de donateurs ont été gelés.

L'absence de mécanisme de retrait des listes est plus préoccupante. Si le régime de gel des avoirs avait notamment pour objectif de convaincre des personnes de quitter les lieux de manifestation, il aurait dû comporter un mécanisme de déblocage des

comptes une fois que les personnes avaient quitté les lieux. L'absence de toute règle précise au sujet du déblocage des avoirs préoccupait les établissements financiers, qui ne savaient pas comment déterminer si une personne dont le nom figurait dans un rapport fourni par la GRC n'était plus une personne désignée. Le ministère des Finances a d'abord pensé que les établissements financiers, du fait de leur obligation de surveillance continue des relations clients, débloqueraient les comptes une fois qu'ils auraient confirmé que leurs titulaires ne participaient plus aux activités interdites. Cependant, des problèmes de sécurité ont commencé à se poser pour les employés de première ligne dans les établissements financiers lorsque des personnes sont venues exiger que leurs comptes soient débloqués.

L'absence de toute règle était également problématique pour les manifestants. Ils n'ont reçu aucune instruction sur la marche à suivre pour faire débloquer leurs comptes, si ce n'est de quitter les manifestations. On ne leur a pas dit qui contacter ou quelle information ils devraient fournir. Il est fort possible que cette absence d'instructions ait contribué à la frustration et aux problèmes de sécurité susmentionnés.

L'absence de mécanisme de déblocage était un défaut du *DMEU*. Le gouvernement aurait dû prévoir la nécessité de donner rapidement aux anciens manifestants accès à leurs fonds. Il aurait fallu accorder plus d'attention à cette question dès le départ. Toutefois, je suis convaincu qu'avec plus de temps, ce mécanisme aurait été créé. Les responsables du ministère des Finances travaillaient déjà avec la GRC pour en mettre un au point quand la GRC a émis, le 21 février, un avis général aux établissements financiers disant qu'elle ne considérait plus comme « personnes désignées » les personnes auparavant répertoriées. À toutes fins utiles, la GRC disait clairement aux établissements financiers qu'ils devraient débloquer les comptes.

À mon sens, un aspect du régime de gel des avoirs n'était pas approprié en principe, à savoir la suspension des polices d'assurance automobile. Il s'agissait, certes, d'une autre mesure pour décourager la participation aux manifestations, mais elle était, en fait, contreproductive et elle risquait de se révéler dangereuse si elle était

mise en œuvre. Comme l'ont expliqué les services de police, il serait dangereux de suspendre les polices d'assurance de ces véhicules, car cela signifierait que les manifestants devraient partir sans leurs véhicules ou les conduire sans assurance. En cas d'accident, des personnes innocentes auraient pu subir injustement les conséquences d'un défaut d'assurance. Cette mesure était considérée comme suffisamment problématique pour que la GRC décide de ne pas fournir aux sociétés d'assurance ses listes de personnes désignées. Tout simplement, la GRC ne voulait pas que cette partie du *DMEU* soit utilisée. À mon avis, cette mesure, peut-être bien intentionnée, n'était ni nécessaire ni appropriée.

Étant donné l'efficacité générale du régime de gel des avoirs pour ce qui est de résoudre de façon sécuritaire et rapide la situation d'urgence, je conclus qu'il s'agissait d'une mesure pertinente et efficace. Comme je l'ai conclu, il aurait dû y avoir des mécanismes offrant une certaine latitude dans l'application du régime et en ce qui concerne le déblocage des comptes, et la disposition relative aux assurances n'aurait pas dû être incluse. Cependant, il s'agissait, dans son ensemble, d'un outil puissant pour décourager de participer aux manifestations et inciter les manifestants à partir. Je suis convaincu qu'il a joué un rôle utile dans la réduction de l'empreinte des manifestations et que, ce faisant, il a contribué utilement à mettre fin à l'état d'urgence.

10.14 Les déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Les mesures exigeant des services de traitement des paiements et des plateformes de sociofinancement qu'elles fassent des déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) comblaient une lacune législative antérieure aux manifestations. Comme l'a déclaré la vice-première ministre Chrystia Freeland, les pouvoirs de surveillance du CANAFE [TRADUCTION] « étaient adaptés à une économie du XX^e siècle, mais pas à une économie du XXI^e siècle⁵² ».

⁵² Témoignage de Chrystia Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 15 et 16.

Les changements ont peut-être renforcé l'intégrité du régime canadien de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, mais ils n'ont eu aucune incidence pour ce qui est de mettre fin aux manifestations. Selon le CANAFE, les changements n'ont entraîné aucune évolution des habitudes de déclaration et ils n'ont eu aucune incidence sur sa capacité de s'acquitter de son mandat parce qu'ils n'ont pas été en place assez longtemps pour avoir un effet.

Je sais que ce sujet n'a pas été soulevé ou examiné pendant les audiences, mais il me semble évident que le paragraphe 4(2) du *DMEU*, qui fait obligation aux services de traitement des paiements et aux plateformes de sociofinancement de déclarer les opérations dont il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration par une personne désignée d'une infraction de recyclage de produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes, était peut-être inutile simplement parce qu'il était dans une large mesure redondant, étant donné d'autres dispositions du *DMEU*. Les plateformes de sociofinancement et les services de traitement des paiements faisaient partie des entités mentionnées à l'article 3 du *DMEU*. L'article 2 du *DMEU* exigeait des entités mentionnées qu'elles cessent toute relation avec les personnes désignées. Les entités n'auraient donc pas de transactions effectuées par des personnes désignées à déclarer au CANAFE. Par ailleurs, en vertu de l'article 5 du *DMEU*, les entités devaient déclarer à la GRC ou au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) l'existence de biens en leur possession appartenant à une personne désignée et leur communiquer tout renseignement sur les transactions relatives à ces biens. Il est donc difficile de savoir pourquoi il était nécessaire de faire des déclarations au CANAFE en vertu du paragraphe 4(1).

Le genre d'obligations de déclaration que le paragraphe 4(3) du *DMEU* impose aux plateformes de sociofinancement et aux services de traitement des paiements existe déjà pour d'autres entreprises de services monétaires. Je comprends que cette mesure était importante pour combler une lacune dans l'architecture du dispositif canadien en matière de déclaration et de renseignement financiers, mais j'ai du mal

à voir en quoi elle était nécessaire pour faire face précisément à l'état d'urgence, d'autant qu'il était reconnu qu'il faudrait du temps pour que cette mesure ait un effet. Me fondant sur les renseignements dont je dispose, je suis porté à conclure que ce n'était pas une mesure d'urgence pertinente, mais je reconnais qu'il existe peut-être des éléments de preuve ou des arguments sur ce point dont je ne dispose pas.

11. Conclusion

Beaucoup ont qualifié les événements de janvier et février 2022 d'exceptionnels. Je pense qu'il s'agit d'une description appropriée. Bien des choses au cours de cette période étaient, sinon sans précédent, à tout le moins extraordinaires. L'utilisation pour la première fois en 35 ans d'existence de la *Loi sur les mesures d'urgence* faisait partie de ces événements exceptionnels et faisait l'objet de cette enquête.

Il n'est pas surprenant que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ait jamais été utilisée jusqu'à présent. Il s'agit d'une loi d'exception faite pour des périodes exceptionnelles. Elle ne peut être invoquée que lorsqu'une série de conditions préalables à plusieurs volets est réunie. Son invocation déclenche une gamme de mécanismes d'examen, de surveillance et de reddition de comptes qui servent de contrepoids aux gouvernements qui utilisent la Loi quand ils ne le devraient pas et de moyens de limiter les abus de pouvoir. L'effet cumulatif de ces conditions préalables et de ces mécanismes d'examen est qu'il sera rarement recouru à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

J'ai conclu qu'en l'espèce, le seuil très élevé à respecter pour invoquer la Loi a été atteint. Je l'ai fait avec réticence. L'État devrait généralement faire face à des situations de crise sans recourir à des pouvoirs d'urgence. Dans de rares cas seulement, lorsque l'État ne peut autrement remplir son obligation fondamentale de garantir la sécurité des citoyens et des biens, le recours à des mesures d'urgence sera jugé pertinent. Quant aux mesures que le Cabinet a mises en place pour faire face à la situation d'urgence, je conclus que, si la plupart des mesures étaient pertinentes et efficaces, d'autres n'étaient pas satisfaisantes.

Il est regrettable qu'une telle situation se soit produite, car à mon sens, elle aurait pu être évitée. Comme je l'explique dans ce rapport, la réponse au Convoi de la liberté comprenait une série d'échecs en matière de maintien de l'ordre. Certaines erreurs étaient peut-être minimes, mais d'autres étaient importantes et, ensemble, elles ont contribué à une situation qui est devenue incontrôlable. Des manifestations légales ont sombré dans l'illégalité, au point de provoquer une situation de crise nationale.

Les échecs ne concernaient pas seulement le maintien de l'ordre. Les événements de janvier et février 2022 peuvent aussi être considérés comme un échec du fédéralisme. Au Canada, notre régime fédéral enrichit la démocratie en s'attachant à préserver l'unité nationale tout en soutenant la diversité régionale. Mais il faut pour remplir ces promesses une coopération et une collaboration. Face à des situations de menace et d'urgence dans un régime fédéral, il faut que tous les ordres de gouvernement, et ceux qui les dirigent, dépassent les considérations politiques afin de collaborer pour le bien commun. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas en janvier et février 2022.

Le Convoi de la liberté était un moment singulier de l'histoire au cours duquel des revendications économiques, sociales et politiques qui couvaient se sont trouvées exacerbées par la pandémie de COVID-19, ont été modelées par un paysage en ligne complexe truffé de mésinformation et de désinformation, et se sont déchaînées en un torrent de contestation politique et d'agitation sociale. Bien qu'extraordinaire, ce n'était pas entièrement imprévisible. L'histoire montre qu'il est courant que les pandémies s'accompagnent d'un déclin de la cohésion sociale et d'une poussée d'agitation sociale. Celle-ci ne fait pas exception.

L'état d'urgence de 2022 résultait de l'incapacité à prévoir un tel moment et à bien gérer les manifestations légitimes qui ont eu lieu, surtout la manifestation d'Ottawa. Si différentes forces de police et différents ordres de gouvernement s'étaient préparés à des événements de ce type et les avaient prévus, et s'ils avaient agi différemment en

réponse à la situation, la situation de crise à laquelle le Canada a fait face en fin de compte aurait probablement pu être évitée. Tel n'a pas été le cas, malheureusement.

Heureusement, le Parlement qui a adopté la *Loi sur les mesures d'urgence* a eu la sagesse de créer une loi prévoyant les pouvoirs nécessaires pour protéger les Canadiens en période de crise et les mécanismes nécessaires pour imposer des limites et assurer une reddition de comptes.

Les services de police et les gouvernements ont des enseignements systémiques importants à tirer des événements de janvier et février 2022. J'ai recommandé des modifications législatives qui, je l'espère, aboutiront à une amélioration de la *Loi sur les mesures d'urgence*. J'ai également proposé des pratiques exemplaires qui, je l'espère, prépareront mieux les gouvernements et les services de police à faire face à des situations qui risquent de se transformer en état d'urgence.

J'espère également que, par les travaux de la Commission et par ce rapport, j'ai fourni au public la transparence et la reddition de comptes voulues par le Parlement en ordonnant cette enquête.



Recommandations

1. Introduction

L’alinéa a)(iii) du décret portant création de la Commission m’ordonne de « faire des recommandations, par rapport aux questions examinées au cours de l’Enquête publique, sur l’utilisation de cette loi, ou sur toute modernisation nécessaire de celle-ci, ainsi que sur les questions qui restent à approfondir ». La formulation de recommandations constitue l’un des aspects les plus significatifs de toute commission d’enquête, celle-ci comprise. Il convient, cependant, d’être réaliste quant à la portée de mes recommandations. Le mandat qui m’a été confié était vaste, puisqu’il portait sur des questions aussi diverses que la mésinformation et les médias sociaux, les plateformes de financement en ligne, les opérations de maintien de l’ordre complexes et la réforme de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Étant donné le délai serré dont disposait la Commission, je n’ai pas pu recevoir suffisamment de preuve pour formuler des recommandations utiles et éclairées sur tous les sujets relevant de mon mandat.

Je concentre donc mes recommandations sur des éléments principaux de mon mandat et à propos desquels j’ai reçu une information abondante. Dans plusieurs autres domaines, je recommande d’approfondir l’examen de questions particulières, même si je mentionne fréquemment des aspects prioritaires ou préoccupants. Lorsque je recommande un examen plus approfondi, ce n’est pas parce que je considère que la question est moins importante que celles pour lesquelles je recommande une mesure particulière. En fait, dans de nombreux cas, je m’abstiens de formuler une recommandation en raison de l’importance de la question. Afin de servir au mieux l’intérêt public, un examen, une réflexion et une délibération plus approfondis s’imposent en ce qui concerne ces questions avant de pouvoir se prononcer.

Mes recommandations découlent souvent de suggestions de témoins, des mémoires de parties et de l'avis d'experts en politiques qui ont rédigé des documents ou participé à des tables rondes. Bien que, souvent, je ne relie pas explicitement mes recommandations à des intervenants précis, je suis reconnaissant à chacun d'eux de leur concours.

Un dernier point sur la portée de mes recommandations : cette Commission d'enquête résulte d'une loi fédérale et, pour cette raison, plusieurs de mes recommandations s'adressent au gouvernement fédéral. Cependant, bon nombre des questions soulevées dans cette enquête concernaient aussi les intérêts et responsabilités d'acteurs non fédéraux. Le fait que huit provinces et territoires, plusieurs administrations municipales et les représentants de gouvernements autochtones aient tous participé d'une manière ou d'une autre aux travaux de la Commission le montre. Par conséquent, dans la mesure où cela est pertinent par rapport à mon mandat, je formule aussi des recommandations à l'intention de personnes et d'organismes extérieurs au gouvernement fédéral.

2. Le maintien de l'ordre

Mon mandat m'ordonne d'examiner, entre autres choses, les efforts de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence, dans la mesure où ils ont un rapport avec les circonstances de la déclaration et les mesures prises. La réglementation des services policiers relève de la compétence des gouvernements fédéral et provinciaux¹. Les services de police et leurs organismes de surveillance fédéraux, autochtones, provinciaux et municipaux coexistent au Canada. Il entre dans mon mandat de faire des recommandations au sujet des services policiers pour plusieurs raisons. Premièrement, des interventions policières, qu'elles soient municipales, provinciales ou fédérales, ont affecté la décision du gouvernement fédéral d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* en février 2022, et il pourrait en

¹ Sauf indication contraire, mes références aux provinces incluent les territoires.

aller de même à l'avenir. Les pratiques exemplaires dans les interventions policières peuvent réduire la probabilité de nouvelles proclamations d'état d'urgence.

Deuxièmement, des manifestations telles que celles du Convoi de la liberté ont une dimension nationale et obligent tous les gouvernements à travailler de concert afin d'assurer la sécurité publique, tout en respectant les droits constitutionnels. Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer pour ce qui est de coordonner, sinon de diriger, la façon dont les gouvernements, les services de police et les organismes de surveillance travaillent ensemble.

Mes recommandations concernant les services policiers sont exposées ci-bas. Je fais une observation en ce qui a trait aux termes employés. Dans les milieux policiers, le Convoi de la liberté était décrit de différentes façons, soit comme un incident, un incident majeur, un événement majeur ou un événement critique. La nomenclature n'est pas uniforme partout au pays (même si, vraisemblablement, elle devrait l'être). Cela montre aussi que dans certains endroits, des critères ont été établis afin de différencier l'organisation et la mise en œuvre des interventions policières pour des sous-catégories d'événements majeurs. Sauf si le contexte ne s'y prête pas, j'utilise le terme « événement majeur » pour désigner des manifestations d'une ampleur qui soulève des problèmes du même type que ceux mentionnés pendant cette enquête.

2.1 Le renseignement

Les témoignages ont révélé plusieurs problèmes concernant la façon dont l'information est recueillie, analysée et partagée par les corps policiers, les agences du renseignement et les gouvernements. S'agissant du Convoi de la liberté, les services de police et de renseignement fonctionnaient dans une certaine mesure de manière cloisonnée et il leur est arrivé de fournir aux décideurs des renseignements ou des analyses contradictoires. Parfois, les dossiers étaient mal tenus, notamment au Service de police d'Ottawa (SPO), quant à la date de distribution de l'information et aux destinataires de celle-ci.

Malgré les dimensions nationales de la manifestation, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a été la première à réagir au Convoi de la liberté en matière de renseignement, ce qui soulève des questions systémiques supplémentaires. Le gouvernement fédéral a également cherché à se renseigner par l'intermédiaire de plusieurs organismes de renseignement et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), mais ces renseignements manquaient ou contredisaient parfois d'autres renseignements fournis aux services de police, et l'information était lacunaire pour ce qui est des données venant des médias sociaux et de source ouverte.

L'ancien chef du SPO, Peter Sloly, a recommandé de moderniser le cadre de la sécurité nationale et de la police en ce qui concerne l'évaluation du renseignement et de faire participer tous les échelons de services policiers à l'évaluation du renseignement dans le cas des événements majeurs présentant des risques pour la sécurité nationale. Il a proposé d'intégrer dans le processus d'évaluation des éléments novateurs, dont plusieurs innovations nommées, le tout en appliquant les principes d'équité, de diversité et d'inclusion.

Le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, a souligné la nécessité d'une plus grande coordination entre les gouvernements, les services de police et les organismes de renseignement, surtout pour ce qui est de l'échange de renseignements.

Nathalie Vinette, dirigeante divisionnaire des renseignements à la GRC, a recommandé de créer un plan préexistant pour réunir les différents membres de la communauté du renseignement pendant un événement majeur.

Lisa Ducharme, directrice générale par intérim, Police fédérale, Renseignement national, estimait que le Convoi de la liberté avait mis en lumière le défi de la coordination dans la production et la diffusion de renseignements à l'échelle fédérale. Elle a parlé d'une surcharge d'information, de nombreux services créant leurs propres produits de renseignement à partir du même corpus d'information. M^{me} Ducharme

a dit que cela compliquait la gestion des flux d'information. Elle a proposé qu'un organe central coordonne la circulation de l'information et regroupe les produits de renseignement existants avant d'informer les hautes instances gouvernementales.

L'Association canadienne des libertés civiles (ACLC) a formulé une mise en garde à propos de la collecte de renseignements, notamment dans le contexte du renseignement de « source ouverte » :

[TRADUCTION]

La surveillance systématique des communications de citoyens au Canada change fondamentalement la nature de la relation des citoyens à l'État dans une démocratie. Nous partons généralement du principe que nous sommes présumés innocents et que nous pouvons participer à la société (ce qui, de plus en plus, est non seulement possible en ligne, mais souvent nécessaire) sans faire l'objet d'une surveillance omniprésente de l'État. Le genre de surveillance de masse que proposent certains témoins change considérablement les choses et peut intimider des personnes et les dissuader de communiquer avec d'autres dans des espaces en ligne.

De l'avis aussi de l'ACLC, toute recommandation dans ce domaine devrait être modeste et devrait encourager un examen plus approfondi et souligner les dimensions relatives aux droits de la personne de ces activités. J'ai suivi cet avis dans la recommandation suivante.

Recommandation 1 : Le gouvernement fédéral devrait définir ou renforcer – conjointement avec les gouvernements provinciaux, autochtones et territoriaux, avec les services de police et de renseignement, l'Association canadienne des chefs de police et d'autres intervenants – des protocoles d'échange d'information, de collecte de renseignements et de distribution qui :

- a. **identifient comment et par qui l'information et les renseignements devraient être recueillis, analysés et distribués pour les événements majeurs, comme des manifestations qui touchent plusieurs provinces ou tout le pays;**
- b. **améliorent la capacité d'évaluer en concertation la fiabilité de l'information recueillie;**
- c. **respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et les attentes raisonnables des personnes concernées en ce qui a trait à la protection de la vie privée;**
- d. **renforcent la tenue des dossiers sur la collecte, l'analyse et la distribution de l'information et des renseignements;**
- e. **garantissent le respect des mandats législatifs, par exemple, des limites légales de la surveillance des manifestations légitimes par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);**
- f. **favorisent l'accès approprié aux renseignements venant des médias sociaux et de source ouverte et leur bonne interprétation;**
- g. **garantissent que, s'il y a lieu, des renseignements détaillés, opportuns et fiables soient communiqués à la police et au gouvernement, dans leurs sphères décisionnelles appropriées;**
- h. **préconisent des évaluations des risques objectives fondées sur des éléments probants, écrites afin de reconnaître les manques d'information et d'éviter les erreurs d'interprétation.**

Recommandation 2 : Les intervenants mentionnés dans la recommandation 1 devraient envisager de nommer un seul coordonnateur national du renseignement pour les événements majeurs de dimension nationale, interprovinciale ou interterritoriale.

2.2 La sollicitation de ressources policières

Il existe des différences importantes dans la façon dont les services de police municipaux font des demandes de ressources policières supplémentaires relativement à des événements majeurs, et pour ce qui est de savoir qui fait ces demandes et à qui elles sont adressées. En Ontario, plusieurs demandes de ressources présentées par différentes personnes et adressées à différents ordres de gouvernement ont prêté à confusion et se sont révélées contreproductives. Les témoignages étaient contradictoires quant à la mesure dans laquelle les services de police municipaux doivent d'abord demander des ressources provinciales avant de demander des ressources de la GRC. En Ontario, la *Loi sur les services policiers* et la loi qui la remplace ne précisent pas adéquatement comment les demandes doivent être présentées. Que les choses soient claires, dans la majorité des cas, les processus informels qui existent actuellement fonctionnent bien. Le défi se pose lorsqu'il faut faire face aux scénarios exceptionnels où l'aide nécessaire est aussi importante ou complexe que dans le cas des manifestations du Convoi de la liberté.

Pendant l'enquête, beaucoup se sont déclarés favorables à plus de clarté relativement aux demandes de ressources policières supplémentaires. Selon le commissaire Thomas Carrique de la PPO, officialiser le rôle prépondérant « informel » de la PPO pourrait garantir une plus grande collaboration entre tous les services de police en Ontario. Cela pourrait aussi signifier des comptes rendus réguliers de tous les services de police à la PPO sur le nombre d'agents en service ou disponibles, afin de mieux permettre de réagir rapidement face à des événements semblables. La Fédération de la police nationale a recommandé de définir un processus juridique clair pour les

demandes d'aide que les services de police municipaux souhaitent adresser à la GRC.

Recommandation 3 : La police et les autres organismes d'application de la loi devraient élaborer, de concert avec les gouvernements concernés, des protocoles relatifs aux demandes de ressources policières supplémentaires, lorsqu'un service de police n'est pas en mesure de répondre seul à des événements majeurs, y compris à certaines manifestations. Ces protocoles devraient préciser ce qui suit :

- a. si en Ontario un service de police municipal devrait demander des ressources supplémentaires en s'adressant à la PPO ou en même temps directement à d'autres services de police et/ou à la GRC;
- b. si et quand de telles demandes devraient accorder la priorité aux ressources policières provinciales avant de faire appel à la GRC ou aux ressources d'autres organismes fédéraux;
- c. à qui ces demandes devraient être adressées et dans quelles circonstances;
- d. dans quelle mesure les gouvernements devraient participer à ces demandes de ressources;
- e. quelles circonstances (comme un plan acceptable pour l'organisme fournissant des ressources importantes ou la création d'un commandement intégré ou unifié) devraient exister, le cas échéant, avant que des ressources externes soient fournies et dans quelle mesure ces circonstances devraient être consignées par écrit;
- f. dans les situations où des ressources limitées ne peuvent pas être déployées en même temps dans plusieurs endroits, quels facteurs

déterminent le choix de l'endroit qui aura accès en premier ou principalement à ces ressources, et dans quelle mesure le gouvernement peut intervenir dans la priorisation de ressources limitées dans des événements particuliers;

- g. en Ontario, si le commissaire de la PPO devrait être officiellement habilité à s'occuper de la fourniture et de l'attribution de ressources policières lorsque d'autres services de police demandent une aide extérieure.**

Au point f, plutôt que de donner un avis sur une solution, je mentionne une question à examiner par la suite. Elle soulève une question systémique importante sur l'interaction entre les gouvernements et la PPO. Pendant les manifestations à Ottawa et à Windsor, en Ontario, on s'est interrogé sur la priorité à donner à chaque situation. Des témoins ont expliqué que les ressources ont été affectées en fonction de la préparation relative de la police des deux villes à recourir à des mesures d'application de la loi. Cependant, il m'a paru évident que d'autres considérations avaient peut-être aussi influé sur l'affectation des ressources, comme l'incidence économique relative des manifestations. Le sous-solliciteur général Di Tommaso a indiqué que (du moins en Ontario) la responsabilité de cet établissement des priorités incombait exclusivement au commissaire de la PPO parce qu'il estimait qu'il s'agissait d'une prise de décision opérationnelle. Je pense que cette question est plus nuancée. Dans la mesure où les ressources policières peuvent être affectées en fonction, par exemple, des besoins en matière de maintien de l'ordre (p. ex. pour assurer des services policiers convenables et efficaces dans toute la province, ou en fonction de la préparation relative à des mesures d'application de la loi), l'affectation peut fort bien constituer une décision opérationnelle qui doit être prise exclusivement par la police. Toutefois, lorsque des considérations économiques peuvent intervenir dans l'affectation de ressources, je m'attendrais à des instructions ou à des directives du gouvernement relativement à l'établissement des priorités. Cela est conforme, par

exemple, à la façon dont les commissions des services policiers fixent les priorités de leurs services de police.

2.3 La surveillance et la gouvernance civiles de la police

La Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) ne disposait pas de suffisamment d'information pour exercer ses responsabilités en matière de surveillance et de gouvernance relativement au Convoi de la liberté. De plus, le chef Sloyly du SPO et la CPSO se méprenaient, de différentes façons, sur l'éventail des activités auxquelles une commission peut et devrait se livrer. Cela tenait, en partie, à une interprétation trop large de l'interdiction d'ingérence par une commission des services policiers dans les opérations quotidiennes de la police. En Ontario, les commissions des services policiers et les chefs de police ont été informés des constatations et des recommandations de l'*Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit* (le rapport Morden). En outre, dans *Missing and Missed – Report of the Independent Civilian Review into Missing Person Investigations* (le rapport Epstein), ces constatations et recommandations ont été adoptées et étoffées. Ces deux rapports décrivent des pratiques exemplaires en ce qui concerne les relations entre les commissions des services policiers et les dirigeants de la police.

Il est grand temps que toutes les commissions des services policiers et les chefs de police soient tenus de suivre ces pratiques exemplaires par une réforme législative et des politiques et procédures détaillées. Cependant, cela n'apporte pas une réponse complète. La CSPO avait en place, à ce moment-là, une politique qui tenait compte d'éléments du rapport Morden. Néanmoins, les mesures qu'elle a prises relativement au Convoi de la liberté n'étaient pas conformes à cette politique ou à ces pratiques exemplaires. La CSPO ne savait pas non plus comment appliquer en pratique les principes énoncés dans le rapport Morden. Il est donc impératif que les commissions des services policiers et les chefs de police suivent une formation sur ces principes et pratiques exemplaires.

Je constate qu'en Ontario, la loi qui remplace la *Loi sur les services policiers*, la *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario*, qui n'était pas encore entrée en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport, prévoit une formation obligatoire pour les commissions des services policiers. Elle traite aussi de la diversité au sein des commissions et des compétences culturelles relatives aux communautés marginalisées et vulnérables. La diversité et les compétences culturelles sont également importantes pour une surveillance et une gouvernance efficaces.

Recommandation 4 : Toutes les commissions des services policiers des provinces qui peuvent être le théâtre d'événements majeurs, y compris de grandes manifestations, ou en subir les conséquences, devraient adopter des politiques conformes aux rapports Morden et Epstein et à leurs responsabilités prévues par la loi, qui délimitent leurs rôles de surveillance et de gouvernance face à ces événements. Ces politiques devraient, au minimum :

- a. expliquer ce qui constitue un « point critique² »;
- b. préciser quels types d'activités constituent des pratiques exemplaires, y compris ce qu'elles peuvent et devraient faire pour garantir des services policiers convenables et efficaces dans le territoire relevant de leur compétence – comme établir des priorités, poser des questions et fournir des avis non contraignants relativement à des questions opérationnelles – et obtenir les renseignements dont elles peuvent avoir besoin pour faciliter le règlement des questions relatives aux ressources. Par ailleurs,

² Il n'est pas nécessaire de divulguer à une commission des services policiers toutes les opérations, aussi minimes soient-elles, pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance et de gouvernance. Le rapport Morden fait référence au seuil ou aux « points critiques » pour la divulgation et donne des indications sur ce qui constitue un « point critique ». Le rapport Epstein donne d'autres indications importantes sur les circonstances dans lesquelles « un point critique » est atteint.

- ces activités peuvent fort bien inclure des évaluations a posteriori des leçons apprises, notamment en ce qui a trait aux événements majeurs imprévus, et le repérage de pratiques exemplaires en matière de services policiers;**
- c. faire la différence, s'il y a lieu, entre des événements prévus et imprévus, dans la mesure où cette distinction peut influencer sur la nature et le moment de la surveillance civile lorsqu'un événement atteint un « point critique »;**
 - d. définir la portée et le sens des interdictions d'ingérence ou de direction des opérations quotidiennes et préciser quand les directives données au chef de police devraient être consignées par écrit;**
 - e. définir le rôle des commissions pour ce qui est d'appuyer les demandes de ressources supplémentaires ou un commandement et un contrôle intégrés pour faire face aux événements majeurs;**
 - f. veiller à ce que l'information transmise en dehors des réunions de la commission soit communiquée à tous les membres de la commission;**
 - g. fournir aux membres des commissions et aux cadres supérieurs de la police une formation sur le contenu de ces politiques et pratiques exemplaires;**
 - h. s'il y a lieu, exiger que le service de police crée des procédures et des pratiques complémentaires à l'appui de ces politiques.**

Recommandation 5 : Les gouvernements devraient envisager d'intégrer les points de la recommandation 4, en totalité ou en partie, dans les lois sur les services policiers et/ou imposer aux commissions d'adopter des politiques qui intègrent ces points.

À mon avis, le travail dans ce domaine devrait être éclairé par les perspectives offertes par les experts qui ont participé à la table ronde de la Commission sur les politiques consacrée aux relations entre services de police et gouvernements.

Kate Puddister, professeure agrégée à l'Université de Guelph, a expliqué l'intérêt qu'il y a à établir, par des politiques publiques, les responsabilités du gouvernement et des services de police afin de créer des mécanismes de reddition de compte, de définir des procédures de communication et de prévoir l'échange d'information et des orientations. Des règles claires peuvent définir la hiérarchie des responsabilités et de la surveillance qui peut non seulement guider les relations entre police et gouvernements à l'avenir, mais aussi renforcer la confiance du public. La professeure Puddister nous a invités à réfléchir à la distinction entre reddition de compte et obligation de s'expliquer, d'une part, et contrôle, d'autre part. L'indépendance de la police ne devrait pas être interprétée au sens large comme concernant toutes les questions opérationnelles. Des définitions codifiées de l'indépendance de la police peuvent réduire le risque que des intérêts politiques ou partisans entrent en jeu.

Le chef du Service de police de Toronto, James Ramer, a souligné que les commissions ne peuvent pas assurer une surveillance et une gouvernance solides si elles sont insuffisamment financées.

Ryan Teschner, directeur général de la Commission des services policiers de Toronto, a décrit un modèle solide de surveillance par une commission. Il a fait observer que, si les principales décisions en matière d'application de la loi ne devraient pas être prises par des élus, il ne devrait pas y avoir une bulle d'immunité qui empêche la gouvernance ou la surveillance des plans, des actions ou inactions de la police,

ou qui entrave la circulation de l'information essentielle pour la gouvernance et la surveillance. Il faut concilier indépendance et reddition de compte de manière à éviter les ingérences politiques et la déresponsabilisation politique. Sa description de ce que devrait être l'interaction entre les commissions et la police en ce qui concerne les questions opérationnelles mérite d'être répétée :

[TRADUCTION]

Quand un événement particulier est prévu ou s'est déroulé, il incombe à la commission d'établir, en consultation avec le chef de police, quelles sont les priorités en matière de maintien de l'ordre par rapport à cet événement. Quels sont les objectifs que le service de police devrait chercher à atteindre? Et quelle infrastructure stratégique sera mise en place pour remplir ces fonctions?

Une fois que la commission a défini ces priorités, objectifs et politiques, le service de police fait son travail. Il élabore les plans opérationnels pour s'acquitter de cette mission et atteindre les objectifs visés.

Je dirais, cependant, que le rôle de la commission ne s'arrête pas là. La commission devrait continuer de s'intéresser à l'opération. Elle devrait examiner ce que le chef a mis en place, pas pour les éléments techniques, au sujet desquels elle ne possède vraiment pas les compétences, mais pour confirmer que les plans sont conformes aux priorités, aux objectifs et aux politiques et, surtout, que la commission est convaincue que des services policiers convenables et efficaces seront offerts dans la municipalité ou l'endroit dont elle, c'est-à-dire la commission, est légalement responsable.

Et, bien entendu, la commission devrait poser des questions sur le plan. Est-ce qu'autre chose a été pris en compte? Pourquoi pensez-vous que

ce plan marchera? Si le plan A ne marche pas, quel est votre plan B?
Ce sont toutes des vérifications que les commissions devraient faire³.

Le professeur Malcolm Thorburn de la faculté de droit de l'Université de Toronto a fait des distinctions importantes entre l'indépendance de la police dans le contexte des enquêtes criminelles et dans le contexte de grandes manifestations. Dans ce dernier cas, des questions d'ordre public donnent au gouvernement un certain rôle dans le processus décisionnel, bien que ce soit un rôle ouvert, transparent et soumis à un examen public⁴.

Le professeur Michael Kempa du département de criminologie de l'Université d'Ottawa était d'accord et, comme le professeur Thorburn, il a souligné que toute directive établissant des priorités pour la police pendant des événements majeurs devrait être par écrit et visible par tous⁵.

2.4 Les conseillers en services policiers du solliciteur général de l'Ontario

Au chapitre 8, j'examine les responsabilités du ministère du Solliciteur général en matière de surveillance. Dans d'autres chapitres, j'examine plusieurs questions relatives à l'interaction entre le ministère et la CSPO. À mon avis, le rôle des conseillers en services policiers du ministère par rapport aux commissions qu'ils conseillent et par rapport au ministère doit encore être clarifié.

Recommandation 6 : Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario devrait envisager d'officialiser les responsabilités de ses conseillers en services policiers dans les interactions avec les commissions des services policiers et avec le ministère. Le processus pour ce faire devrait tenir compte des questions mentionnées dans ce rapport.

³ Témoignage de Ryan Teschner, transcription, 1^{er} décembre 2022, p. 34 et 35.

⁴ Témoignage de Malcolm Thorburn, transcription, 1^{er} décembre 2022, p. 18-21.

⁵ Témoignage de Michael Kempa, transcription, 1^{er} décembre 2022, p. 26-28.

2.5 Faire en sorte qu'il y ait un commandement et un contrôle intégrés ou unifiés pour les événements majeurs, s'il y a lieu

Les témoignages ont révélé des problèmes systémiques relatifs au commandement et au contrôle lors d'événements majeurs. À Ottawa, tout le monde était d'accord que le SPO avait besoin de ressources d'autres services pour faire face au Convoi de la liberté. Cependant, on ne s'entendait pas sur le type d'aide nécessaire, sur ce à quoi devrait ressembler la structure de commandement et de contrôle, sur le fait qu'un service de police municipal pouvait ou devrait, ou pas, être tenu d'accepter une structure de commandement et de contrôle intégrée ou unifiée, et sur la façon dont ces décisions devraient être prises en temps opportun.

Il n'entre pas dans mon mandat d'examiner les lois sur les services policiers de tout le Canada qui traitent possiblement, directement ou indirectement, de situations où la police locale n'est peut-être pas en mesure de fournir des services policiers convenables et efficaces dans sa propre localité sans aide extérieure. Cependant, je connais les lois ontariennes, actuelles et en préparation, parce que les événements survenus en Ontario occupaient une place importante dans les travaux de cette Commission. Il me semble que les lois ontariennes et les règlements connexes ainsi que le Policing Standards Manual ne traitent pas suffisamment de ce sujet. J'espère que mes recommandations aideront le gouvernement de l'Ontario dans la rédaction des règlements pris en vertu de la *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario* en instance.

La *Loi sur les services policiers* actuelle de l'Ontario traite de plusieurs situations où les commissions des services policiers peuvent s'entendre entre elles, ou avec la PPO, pour qu'une autre commission ou que la PPO fournisse des services de police. Dans plusieurs scénarios aussi, des mesures peuvent être prises pour remédier aux services policiers non convenables fournis dans un endroit. Ainsi, la Commission civile de l'Ontario sur la police (CCOP), le chef d'un service de police et le procureur de la Couronne local peuvent demander au commissaire de la PPO d'apporter

une aide dans différentes situations. La Loi prévoit également les situations où les commissions des services policiers s'entendent entre elles pour qu'une commission fournisse des services à une ou plusieurs autres commissions, ou avec la PPO pour qu'elle fournisse des services à une municipalité. En outre, l'article 55 permet au solliciteur général d'autoriser la GRC à fournir des services policiers dans certaines situations d'urgence.

Il y a une distinction importante à faire entre deux scénarios très différents. Dans le premier, le service de police compétent planifie et intervient comme il se doit par rapport à un événement majeur, mais il reconnaît avoir besoin de l'aide d'autres corps policiers. C'était le cas à Windsor. Le Service de police de Windsor (SPW) a agi de façon appropriée de bout en bout, et le passage au commandement et au contrôle unifiés s'est fait dans une large mesure sans heurt.

Dans le deuxième scénario, tout comme à Ottawa, il est allégué que le service de police municipal ou son chef de police ne reconnaissent pas, en temps utile, la nécessité d'un commandement intégré, et la planification et la réaction initiales par rapport à un événement majeur sont considérées comme insuffisantes. Dans ce scénario, le chef de police peut retarder une décision, être peu enclin à demander l'aide de la PPO ou sa demande de simple « aide » est loin de correspondre aux besoins. Il se peut que la CCOP ne puisse pas faire les constatations nécessaires avant de demander l'aide de la PPO, notamment en cas de véritable urgence. Il se peut qu'en fonction de l'information qui lui a été communiquée, la commission des services policiers soit bien placée ou pas pour faire cette demande. Le pouvoir du procureur de la Couronne de demander une aide est archaïque et il est peu probable qu'il soit utilisé en pratique. Les problèmes sont aggravés par les vagues références dans les lois ontariennes au fait que la PPO apporte une « aide », ce qui pourrait recouvrir une série de mesures.

Toute approche de l'aide policière doit reconnaître la précieuse présomption selon laquelle – en l'absence de circonstances urgentes – les services policiers sont assurés par le service de police compétent, et le principe tout aussi précieux selon lequel les

décisions opérationnelles en matière de police doivent ultimement être prises par la police, pas par des politiciens ou de tierces parties.

Pendant l'enquête, beaucoup ont déclaré souhaiter que ces questions soient réglées. Le surintendant en chef Carson Pardy de la PPO a souligné qu'il est important d'intégrer ou d'unifier le commandement et les opérations dès qu'un événement dépasse les capacités d'un seul service. Il pourrait être utile, selon lui, d'inscrire dans la loi une obligation d'intégrer ou d'unifier dès lors qu'un service est dépassé.

Recommandation 7 : La province de l'Ontario devrait créer des protocoles qui pourraient être intégrés dans sa loi sur les services policiers, dans ses règlements ou dans son manuel de normes des services policiers et qui :

- a. **définissent les critères régissant l'exercice des pouvoirs prévus aux articles 9 et 55 de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario et dans la loi ontarienne qui la remplace;**
- b. **précisent la structure d'un modèle de commandement et de contrôle intégrés ou unifiés, et des pratiques exemplaires en ce qui concerne sa création et son opérationnalisation;**
- c. **créent des critères et un processus clair pour obliger, dans des circonstances exceptionnelles, un service de police municipal à accepter un modèle de commandement et de contrôle intégrés ou unifiés pour la gestion d'un événement majeur. Le pouvoir d'obliger un service de police peut être confié, par exemple, au commissaire de la PPO ou à l'inspecteur général des services policiers.**

Recommandation 8 : Le gouvernement fédéral, les autres gouvernements provinciaux et territoriaux et les gouvernements autochtones devraient créer des protocoles ou des protocoles d'entente semblables pour faire face à des

événements majeurs ailleurs qu'en Ontario ou dans les territoires, ou à des événements majeurs de dimension nationale ou interprovinciale/territoriale⁶.

Recommandation 9 : Tous les gouvernements et leurs services de police devraient travailler en coopération pour créer, dans la mesure du possible, des normes nationales pour ce qui est des réponses à apporter à ces questions.

2.6 La gestion des événements majeurs

En vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, la province de l'Ontario a pris des règlements sur le caractère convenable et l'efficacité des services policiers (Règl. de l'Ont. 3/99) et sur la gestion des cas graves (Règl. de l'Ont. 354/04) pour certaines catégories d'enquêtes.

Par exemple, le paragraphe 11(4) du Règlement de l'Ontario 3/99 exige des chefs de police qu'ils établissent des procédures pour obtenir de l'aide dans des enquêtes criminelles lorsqu'ils ne disposent pas eux-mêmes d'agents ayant les connaissances, les compétences et les aptitudes nécessaires. D'autres dispositions concernent l'obtention d'une aide spécialisée, les services d'intervention dans les situations d'urgence et l'élaboration d'un plan d'urgence.

Le Règlement de l'Ontario 354/04 comprend le Manuel ontarien de gestion des cas graves (GCG) qui crée des normes pour les enquêtes sur les cas graves et leur gestion. La GCG normalise la façon dont les enquêtes interjuridictionnelles doivent être menées. Le système GCG facilite l'échange de renseignements et la coordination entre tous les organismes d'application de la loi intervenant dans des enquêtes

⁶ Pendant les tables rondes sur les politiques, j'ai été informé de l'approche législative adoptée au Québec par rapport à ces questions. Au risque de trop simplifier, le Québec a créé un modèle de services policiers en six volets qui précise dans quelles circonstances, par exemple, le service de police provincial doit intervenir en cas de trouble de l'ordre public. Cal Corley a fait des observations positives sur son utilisation au Québec. Il s'agit d'une option que d'autres gouvernements pourraient étudier, mais je n'exprime aucun point de vue sur son applicabilité potentielle ailleurs.

multijuridictionnelles. Le modèle GCG insiste sur la reddition de compte et sur une approche pluridisciplinaire des enquêtes complexes et sérieuses.

À la table ronde sur les politiques consacrée au maintien de l'ordre dans les manifestations publiques, les participants étaient favorables à l'adoption d'un modèle de GCG pour le maintien de l'ordre dans les grandes manifestations. Cal Corley, ancien commissaire adjoint de la GRC et actuel directeur général de la Community Safety Knowledge Alliance, a fait remarquer que pour réagir efficacement face à des troubles importants de l'ordre public, il faut des dirigeants avisés et une coordination structurée. On ne saurait trop insister sur l'importance d'outils, d'une méthodologie et de méthodes communs.

Recommandation 10 : La province de l'Ontario devrait envisager de créer une unité de gestion des événements majeurs, analogue à l'unité créée pour la gestion de cas graves dans le contexte des enquêtes. Un coordonnateur de la gestion des événements majeurs pourrait veiller à la mise en place immédiate du commandement et du contrôle intégrés lorsqu'il est répondu aux critères définis et faciliter l'échange de renseignements et d'autres informations, ainsi que l'accumulation de ressources. L'obligation d'informer le coordonnateur lorsqu'il est répondu à certains critères encouragerait aussi la reddition de compte et un passage sans heurt au commandement intégré, s'il y a lieu.

Recommandation 11 : D'autres provinces canadiennes devraient envisager des changements semblables aux lois, règlements, politiques et procédures existants afin de prévoir la création de telles unités.

Recommandation 12 : Le gouvernement fédéral devrait également envisager de créer une unité de gestion des événements majeurs ou un poste de coordonnateur de la gestion des événements majeurs afin de traiter et de coordonner les interventions en matière de maintien de l'ordre dans tout le pays face à des événements majeurs de dimension nationale.

Une unité nationale de gestion des événements majeurs ou un coordonnateur national de la gestion des événements majeurs pourrait prendre l'initiative d'élaborer des protocoles pour une approche pleinement intégrée aux événements majeurs de dimension nationale, y compris des stratégies de communication coordonnées et cohérentes.

Je souligne que la recommandation 25 porte sur la consultation par le gouvernement fédéral des organismes d'application de la loi principalement concernés avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Un coordonnateur national de la gestion des événements majeurs pourrait faciliter cette consultation ou aider le commissaire de la GRC à fournir l'information pertinente aux décideurs gouvernementaux.

2.7 Des normes nationales

Plusieurs parties m'ont demandé instamment de recommander une loi, des normes, des protocoles ou des cadres nationaux en matière de services policiers pour préciser comment la police répond aux événements majeurs, comme les manifestations, qui ont de plus en plus des dimensions nationales. Par exemple, le SPO a recommandé de créer un cadre national pour gérer les grandes manifestations, l'idée étant de créer une terminologie et des définitions communes, des pratiques exemplaires et des seuils communs pour l'échange d'information et les communications; de rassembler et de partager les produits de renseignement; de formuler des directives pour l'établissement des commandements intégrés ou unifiés; d'harmoniser les modèles de commandement des interventions; et de créer une table nationale pour aider en ce qui concerne les communications et la coordination avant, pendant et après un événement concernant plusieurs ordres de gouvernement.

L'ancien chef de police du SPO, Peter Sloly, a également recommandé des normes nationales dans tous les domaines des services policiers, en faisant plus spécialement référence à la préparation aux situations d'urgence, aux systèmes de

commandement des interventions, au commandement des interventions critiques et au commandement intégré.

Dans un mémoire connexe, trois services de police demandaient instamment que tous les ordres de gouvernement se coordonnent et s'entendent sur un cadre commun pour la protection des infrastructures essentielles.

Comme en attestent plusieurs de mes recommandations, je suis très favorable à une approche coordonnée des questions de maintien de l'ordre mentionnées dans ce rapport, que ce soit au moyen de cadres, de normes nationales, de règlements, de manuels de normes des services policiers, de politiques ou de procédures.

Recommandation 13 : Le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux devraient envisager de créer des normes nationales pour le maintien de l'ordre lors d'événements majeurs ou de modifier les lois, règlements, manuels de normes des services policiers, politiques et procédures existants afin de préciser les éléments essentiels de la planification stratégique, opérationnelle et tactique lors d'événements majeurs, comme des manifestations.

Recommandation 14 : D'après les enseignements tirés de cette enquête, ces normes, cadres, lois, politiques, procédures ou manuels devraient inclure, sans s'y limiter toutefois, ce qui suit :

- a. **des processus pour identifier les commandants stratégiques, opérationnels et tactiques, et planifier la relève;**
- b. **des redondances intégrées au commandement pour assurer une couverture 24 heures sur 24, sept jours sur sept, et garantir la continuité du commandement;**

- c. le repérage d'autres lieux légitimes où la manifestation pourrait se poursuivre, le cas échéant;**
- d. la planification de la santé et du bien-être des policiers;**
- e. l'évaluation continue des répercussions sur la collectivité;**
- f. la planification en amont de l'événement et le dialogue continu avec les manifestants mené par des agents formés et, s'il y a lieu, compétents sur le plan culturel;**
- g. la coordination avec les premiers intervenants non policiers et les autorités ou organismes publics concernés (par exemple, en créant des tables de direction).**

2.8 Un seul modèle de commandement et de contrôle

Pendant l'enquête, j'ai entendu parler de plusieurs modèles qui existent pour le commandement et le contrôle des services policiers en ce qui concerne les événements majeurs. Il semble y avoir plus de similitudes que de différences entre eux. Cependant, la nomenclature différente utilisée pour chaque modèle prête à confusion et peut, dans certains cas, compliquer l'intégration et la planification en temps voulu. En outre, le modèle adopté par le SPO était compliqué, notamment la structure opérationnelle à deux niveaux qui s'inscrivait dans une structure à trois niveaux (stratégique, opérationnel et tactique). J'ai eu du mal à comprendre pourquoi il était nécessaire, par rapport au Convoi de la liberté, de nommer un commandant des événements et un commandant des interventions séparés. Il est arrivé que le chef Sloly du SPO et d'autres confondent les postes et les rôles de chaque participant.

Beaucoup lors de l'enquête étaient favorables à une harmonisation des modèles de systèmes de commandement des interventions (SCI) dans tout le Canada. Cela pourrait se faire, par exemple, en inscrivant les modèles de SCI dans les normes

législatives et réglementaires en matière de services policiers. Les normes nationales relatives aux SCI pourraient prévoir une souplesse provinciale. Le chef intérimaire du SPO, Steve Bell, pensait qu'un seul modèle type éliminerait la nécessité de s'appuyer sur des relations pour constituer une structure de commandement. Le commissaire Carrique de la PPO a souligné qu'on recourt à des agents de tout le Canada pour résoudre des situations, ce qui renforce les avantages d'un modèle commun.

Pendant les tables rondes sur les politiques, la surintendante du Service de police de Winnipeg, Bonnie Emerson, a mentionné qu'une formation et un langage communs aideraient à mieux comprendre l'information dans tous les systèmes et les services de police. Cela dissiperait les ambiguïtés et offrirait la transparence et la responsabilisation auxquelles les citoyens s'attendent.

Recommandation 15 : La GRC devrait envisager de diriger une initiative, en collaboration avec d'autres organismes policiers, afin que les services de police de tout le pays adoptent un seul modèle de commandement et de contrôle, avec une nomenclature commune pour faciliter des opérations intégrées dans les situations appropriées.

2.9 L'utilisation et la formation des agents des équipes de liaison policière

Beaucoup de témoins admettaient que des mesures d'application de la loi contre des manifestants agissant illégalement ne devraient être prises que dans un cadre tel que le Framework for Indigenous Critical Incidents de la PPO. Ce cadre a été élaboré après la mort de Dudley George dans le parc provincial Ipperwash et il a été reconnu comme étant une pratique exemplaire par le juge Sidney Linden, commissaire de la Commission d'enquête sur Ipperwash. Il est utilisé dans les interventions lors de manifestations autochtones et non autochtones. J'ai été informé que la PPO a pris l'initiative d'élaborer un cadre national semblable en passant par l'Association

canadienne des chefs de police (ACCP). Les deux cadres soulignent l'importance du dialogue avec les manifestants et des techniques de désescalade.

Les agents de l'équipe de liaison provinciale (ELP) de la PPO sont formés pour communiquer avec les manifestants et les membres de la collectivité, transmettre des attentes raisonnables et informer sur les conséquences de certains comportements illicites, négocier en fonction des paramètres établis par le commandement, et faciliter la désescalade. À Ottawa, leur rôle était, par moments, marginalisé, comme je l'explique au chapitre 9.

Plusieurs témoins étaient favorables à l'utilisation d'agents de liaison convenablement formés dans le contexte d'une réponse mesurée à des événements majeurs, y compris pendant la planification. L'Union of British Columbia Indian Chiefs a également recommandé d'examiner et d'actualiser le cadre de l'ACCP en tenant compte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment parce qu'il est utilisé pour la formation standard des policiers, et de le faire réévaluer périodiquement par des vérificateurs civils externes, y compris des experts et des représentants inuits, métis et des Premières Nations. Je ne suis pas bien placé pour recommander les mécanismes précis pour une évaluation continue du cadre, mais je suis certainement d'accord qu'une évaluation continue est toujours importante et que, parce qu'il s'étend aux manifestations autochtones, la formation au cadre devrait faire en sorte que les considérations particulières relatives aux réponses policières à des manifestations autochtones et la nécessité de compétences culturelles soient bien comprises. Ces mécanismes devraient être élaborés avec les dirigeants autochtones.

Recommandation 16 : Dans la mesure du possible, les services de police devraient disposer d'un contingent d'agents d'ELP formés ou avoir conclu une entente avec un autre service pour avoir accès à de tels agents ou aux compétences appropriées, au besoin.

Recommandation 17 : Les services de police devraient créer des procédures, si elles n'existent pas déjà, pour définir clairement le rôle des agents des ELP dans le contexte d'événements majeurs. Les procédures devraient adopter, avec les modifications voulues pour tenir compte de la situation locale, des cadres comme le Framework for Indigenous Incidents Protests de la PPO et/ou le cadre national de l'ACCP.

Recommandation 18 : Les agents des ELP et les commandants des événements majeurs, ainsi que les hauts dirigeants, devraient recevoir une formation spécialisée, entre autres, sur le cadre de la PPO et/ou le cadre national de l'ACCP, et sur le rôle que doivent jouer les agents des ELP et les dirigeants par rapport aux événements majeurs.

Recommandation 19 : En ce qui concerne la recommandation 18, les services de police devraient reconnaître les considérations particulières qui doivent éclairer la réponse policière aux manifestations autochtones, y compris la nécessité de compétences culturelles pour traiter ces manifestations. Cette reconnaissance devrait aussi s'étendre, plus généralement, à la définition de normes, de cadres, de lois, de politiques, de procédures et de manuels nationaux en matière de services policiers.

2.10 L'accréditation des agents de la GRC et d'autres provinces

Les agents de la GRC et des forces de police provinciales et municipales de l'extérieur de l'Ontario devaient être assermentés pour participer à certaines activités d'application de la loi parce que, autrement, ils n'auraient pas été habilités à faire respecter les dispositions des lois provinciales ou des règlements municipaux. À supposer que ces agents aient la formation requise pour exercer ce pouvoir, il ne semble guère justifié de se lancer dans un processus d'assermentation de chacun.

Beaucoup étaient favorables à une recommandation sur cette question, même si plusieurs formulations m'ont été présentées à cet égard.

Une option consiste à créer un protocole d'entente qui permettrait aux ministres de la Sécurité publique et/ou de la Justice provinciaux de prendre des ordonnances aux termes desquelles les policiers d'autres provinces sont considérés comme des policiers de cette province. Le protocole d'entente pourrait mentionner des mécanismes de surveillance et de reddition de compte pendant les déploiements, comme le rôle de l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario.

La Fédération de la police nationale a proposé de donner à la GRC pleine autorité en matière de maintien de l'ordre partout au Canada pour les fins d'une déclaration d'urgence municipale, provinciale ou fédérale. À mon avis, un processus d'accréditation accéléré ne doit pas nécessairement se limiter à des situations d'urgence déclarées. En fait, le recours en temps opportun à des agents de la GRC ayant l'autorité juridique voulue peut rendre superflu l'exercice de pouvoirs d'urgence.

Recommandation 20 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer, en collaboration avec d'autres gouvernements concernés, un processus d'accréditation accéléré pour que les agents de la GRC ou les agents interprovinciaux puissent exercer une autorité juridique afin de faire respecter les lois provinciales ou les règlements municipaux, le cas échéant, et lorsque leur formation garantit qu'ils sont compétents pour exercer cette autorité.

Recommandation 21 : Tout processus d'accréditation accéléré devrait mentionner des mécanismes de surveillance et de responsabilisation de la police.

2.11 L'information rendue publique

À Ottawa, les messages publics des responsables de la Ville, de la CSPO et du SPO étaient parfois incohérents et contre-productifs. Ces messages incohérents contrastent avec l'approche adoptée par les représentants de la Ville de Windsor et son service de police.

Recommandation 22 : Lorsqu'ils font face à des événements majeurs, les municipalités, les commissions des services policiers et les services de police devraient fournir au public des renseignements précis, utiles et actualisés régulièrement.

2.12 Les pouvoirs légaux de la police

Comme je l'explique aux chapitres 8 et 9, le SPO ne savait pas très bien ce qu'il était légalement autorisé à faire en réaction aux manifestations prévues et en cours. Le manque de clarté sur les questions juridiques relatives aux manifestations a été un thème soulevé par de nombreux témoins des corps policiers. Il était plus prononcé sur cinq sujets interdépendants :

- a. si, quand et dans quelle mesure la police peut interdire aux véhicules, et en particulier aux véhicules lourds, d'entrer dans le centre-ville;
- b. si, quand et dans quelle mesure la police peut créer des zones d'exclusion;
- c. si et à quel moment la police peut obtenir une injonction, et quel type d'injonction renforce la réponse policière aux aspects illicites d'une manifestation;
- d. la nature, la portée et l'interrelation des pouvoirs de police conférés par les lois municipales, provinciales et fédérales sur les urgences et les infrastructures essentielles, les lois sur la sécurité routière et la gestion de la circulation, le *Code criminel* du Canada et la common law;
- e. dans le contexte des manifestations, la relation entre ces différents pouvoirs et les droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique garantis par les alinéas 2b) et 2c) de la *Charte*, y compris la portée et les limites de ces droits.

J'ai entendu des témoignages et des observations contradictoires sur les pouvoirs dont jouit la police. Par exemple, on m'a dit qu'une opinion juridique fournie au SPO le 28 janvier 2022 a convaincu la direction du SPO que l'on ne pouvait pas empêcher les véhicules du convoi d'entrer dans le centre-ville. Je ne suis pas convaincu que l'opinion juridique ait vraiment tranché cette question. Quoiqu'il en soit, de nombreux témoins et parties n'étaient pas d'accord avec cette conclusion.

De même, j'ai reçu des avis divergents sur les situations dans lesquelles, en common law, la police peut créer des zones d'exclusion, notamment sur la taille et la nature de ces zones et sur la question de savoir si elles doivent être créées par le recours à des pouvoirs d'urgence provinciaux ou fédéraux.

Plusieurs documents d'orientation préparés à la demande de la Commission ont apporté des contributions précieuses à la discussion sur ces questions, tout comme l'ont fait plusieurs experts lors de tables rondes sur les politiques. Cependant, je n'ai pas bénéficié d'une argumentation juridique complète sur ces questions, qui restent donc en suspens.

L'ancien chef du SPO, M. Sloly, a reconnu que bien qu'il ait demandé des conseils juridiques avant, pendant et après les manifestations, il n'a jamais su clairement si la *Charte* permet à la police d'intervenir avant qu'une manifestation ne devienne une occupation. Le chef intérimaire Bell a estimé que le SPO n'avait pas l'autorité explicite d'arrêter l'afflux de personnes et de véhicules dans une zone avant qu'une urgence fédérale ne soit déclarée. Le commissaire de la PPO, M. Carrique, a demandé instamment un examen des lois pouvant être appliquées dans le contexte de manifestations illicites. Le sous-solliciteur général Di Tommaso a recommandé la création d'un groupe de travail sur le droit de manifester et ses limites. Le SPO a recommandé que le législateur précise le pouvoir et la pertinence de créer des zones d'exclusion et la portée de celles-ci.

Dans ses observations finales, la PPO a exposé son point de vue sur la portée des pouvoirs de police existants en common law et prévus par la législation et, comme plusieurs autres parties, elle a recommandé qu'au terme d'une analyse, les gouvernements et les organes législatifs déterminent si les lois en vigueur sont suffisamment adaptées aux manifestations modernes et si elles assurent un équilibre approprié entre les droits garantis par la *Charte*, la sécurité publique et d'autres intérêts.

À mon avis, le statu quo est inacceptable, surtout en ce qui concerne le manque de clarté sur la portée des pouvoirs de police existants. Ce manque de clarté peut compromettre la capacité des services de police de réagir à des manifestations d'une manière appropriée et conforme à la *Charte*. Dans le contexte de l'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ce manque de clarté complique la tâche de déterminer s'il existe des circonstances critiques à caractère d'urgence auxquelles « il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada ».

Dans *Le maintien de l'ordre lors des manifestations de grande ampleur au Canada : Pourquoi une loi sur le maintien de l'ordre public est nécessaire au Canada*, Robert Diab, professeur à la faculté de droit de l'Université Thompson Rivers, énonce que :

[TRADUCTION]

Au Canada, lors des grands événements publics, la police n'est pas clairement autorisée à employer une tactique courante de maintien de l'ordre public, qui consiste à créer des zones d'exclusion autour de grandes portions de l'espace public. Il existe quelques exceptions, comme les pouvoirs accordés par la législation d'urgence et par une loi fédérale sur les conférences intergouvernementales, bien que la portée de ces pouvoirs ne soit pas clairement définie. En common law, la création d'une grande zone d'exclusion n'est pas autorisée.

[...]

À plusieurs reprises ces dernières années, les gouvernements et les tribunaux ont eu recours à la législation d'urgence pour tenter de pallier de façon ponctuelle, temporaire et réactive l'absence de dispositions légales autorisant la mise en place de grandes zones d'exclusion. L'invocation de la législation d'urgence en 2022 s'inscrit dans cette lignée d'événements. Chacune de ces situations a donné lieu à une certaine confusion au sein de la police, à l'élaboration de plans secrets pour la zone d'exclusion et à des atteintes importantes aux libertés et aux droits fondamentaux. Si l'on s'inspirait de la législation en vigueur au Royaume-Uni ou en Australie, les droits seraient mieux protégés et le maintien de l'ordre plus efficace. Dans ces pays en effet, les législateurs ont défini une structure complète pour assurer le maintien de l'ordre dans le cadre des grands événements et rassemblements. Les organes législatifs du Canada et de ses provinces devraient faire de même et adopter un projet de loi traitant respectivement des événements de portée nationale et provinciale.

Au cours de la table ronde sur le maintien de l'ordre lors de manifestations, Colton Fehr, professeur à la faculté de droit de l'Université Thompson Rivers, a repris ce point de vue, prédisant une confusion et un chaos persistants tant qu'il n'y aura pas de règles claires sur les pouvoirs de police selon les différents types d'événements majeurs.

À mon avis, le temps est venu de procéder à un examen complet – sous la direction du gouvernement fédéral et en collaboration avec tous les ordres de gouvernement et les services de police – des pouvoirs de police en ce qui concerne les activités de manifestation. Cet examen devrait englober les lois provinciales en vigueur et potentielles relatives aux infrastructures essentielles. Qu'il soit bien clair que sans le bénéfice d'un tel examen, je ne suggère pas que des pouvoirs de police supplémentaires sont nécessaires. Je ne préconise pas non plus une interprétation

élargie des pouvoirs de police en common law. J'insiste plutôt sur le besoin urgent de préciser les pouvoirs de police existants.

Recommandation 23 : Le gouvernement fédéral, de concert avec d'autres gouvernements et avec les services de police et d'autres parties concernées, devrait examiner en profondeur la portée et les limites des pouvoirs policiers en ce qui concerne les activités de protestation. À terme, cet examen devrait permettre de préciser ces pouvoirs, que ce soit dans un cadre législatif ou par l'élaboration de protocoles de maintien de l'ordre qui s'inspirent des leçons tirées de la présente enquête.

Entre autres, ces protocoles devraient préciser la mesure dans laquelle la police peut légalement restreindre l'accès des manifestants et de certaines catégories de véhicules à une zone située à l'intérieur ou à l'extérieur d'une ville, ou à un poste frontalier ou ses environs, ainsi que les critères d'application de ces restrictions qui demeurent compatibles avec les droits légitimes de manifester et de se réunir pacifiquement garantis par la *Charte*.

2.13 Le maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire

Comme je l'explique au chapitre 8, plusieurs organismes ont compétence en matière de maintien de l'ordre dans la région de la capitale nationale. Au cours des audiences publiques, il était évident que plusieurs représentants du gouvernement – et sans aucun doute des citoyens d'Ottawa – n'étaient pas certains des rôles respectifs de ces organismes lorsqu'un événement majeur se déroule à proximité de la Colline du Parlement. À mon avis, la répartition actuelle des responsabilités est, au mieux, inefficace. Même lorsqu'une structure intégrée de commandement et de contrôle était établie, cette répartition des responsabilités a compliqué inutilement l'intervention policière à Ottawa.

Dans ses observations finales, la Fédération de la police nationale a sévèrement critiqué le statu quo et recommandé d'examiner les limites actuelles en matière de

compétence afin de rétablir la GRC comme le service de police compétent sur la Colline du Parlement et dans les environs.

Je conviens qu'il faudrait revoir ces limites de compétence à la lumière des problèmes révélés au cours de la présente enquête. Cependant, je reconnais aussi que cette discussion doit être éclairée par une série de considérations non liées à mon mandat. En effet, la Fédération de la police nationale recommande que cette question soit renvoyée pour une étude ou un examen plus approfondi.

Une telle étude a déjà eu lieu. En décembre 2022, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a présenté son rapport intitulé *Protéger la Cité parlementaire : répondre à l'évolution des risques*. Le Comité avait pour mandat d'étudier l'élargissement de la compétence fédérale en matière de sécurité opérationnelle au sein de la Cité parlementaire.

La majorité du Comité formule huit recommandations, dont la plus importante est que la compétence fédérale en matière de sécurité opérationnelle au sein de la Cité parlementaire soit élargie de manière à inclure des sections des rues Wellington et Sparks. Une autre recommandation est de fermer la rue Wellington à la circulation automobile, du Monument commémoratif de guerre du Canada à la rue Kent, tout en permettant la circulation liée aux affaires parlementaires et celle des tramways publics, des piétons et d'autres formes de transport actif. Dans ses recommandations, le Comité envisage également d'élargir le rôle du Service de protection parlementaire (SPP) et de lui fournir les ressources nécessaires pour assurer la sécurité de la Colline du Parlement et de la Cité parlementaire. Le Comité recommande en outre que le gouvernement et ses partenaires créent un groupe de travail composé des principaux responsables de la sécurité autour et à l'intérieur du périmètre parlementaire (le SPP, le SPO, la PPO et la GRC) afin d'établir un plan efficace et cohérent en cas d'incidents sur la Colline du Parlement.

Dans son rapport, le Comité recommande que le gouvernement et ses partenaires poursuivent les consultations et les discussions en cours avec les parties prenantes concernant l'élargissement potentiel de la Colline du Parlement sur les rues Wellington et Sparks ainsi que l'aménagement potentiel de ces rues. Les groupes autochtones concernés devraient être inclus en tant que partenaires dans ces consultations et discussions.

L'opposition officielle a exprimé sa dissidence au sein du Comité, estimant que la majorité allait trop loin et trop rapidement avec certaines de ces recommandations demandant l'affirmation de la compétence fédérale en matière de sécurité au centre-ville d'Ottawa et sur la rue Wellington avant que les spécialistes de la sécurité et du maintien de l'ordre n'aient élaboré une proposition conjointe pour examen.

Le rapport du Comité renforce mon point précédent selon lequel la répartition des responsabilités en matière de maintien de l'ordre et de sécurité dans la région de la capitale nationale doit être guidée par d'autres considérations que celles prises en compte dans la présente enquête. Il confirme également qu'il existe une divergence d'opinions sur la façon dont cette question devrait être traitée.

Recommandation 24 : Les consultations et les discussions devraient se poursuivre, par l'entremise d'un groupe de travail dirigé par le gouvernement fédéral, mais comprenant les autres ordres de gouvernement, les services de police et le Service de protection parlementaire, afin d'examiner en priorité si des modifications devraient être apportées au partage des responsabilités en matière de maintien de l'ordre et de sécurité dans la région de la capitale nationale. La discussion du groupe de travail devrait être éclairée, en partie, par le contenu du présent rapport.

2.14 La consultation et la communication de l'information avant la déclaration de l'état d'urgence

Le commissaire de la PPO, M. Carrique, et l'ancien chef du SPO, M. Sloly, ont jugé préoccupant que le gouvernement fédéral ne les ait pas consultés avant de déclarer une urgence. Une question a aussi été soulevée au cours de l'audience publique, à savoir si la commissaire de la GRC, Brenda Lucki, a dûment veillé à ce que ses propres opinions soient clairement transmises lors des réunions du Groupe d'intervention en cas d'incident.

Dans ses observations, l'ancien chef du SPO, M. Sloly, a demandé qu'avant de déclarer une urgence, le gouvernement fédéral soit tenu de consulter expressément le service de police compétent qui compose avec un événement majeur. La PPO a fait valoir que la GRC devrait la consulter dans les situations où la PPO pourrait être touchée par la déclaration d'une urgence nationale. De l'avis de la PPO, il faudrait établir un compte rendu obligatoire des consultations avec les forces de l'ordre, ce qui assurerait la reddition de comptes et permettrait au Cabinet de comprendre les points de vue des forces policières et d'en tenir compte.

Je reconnais que dans une situation d'urgence, le gouvernement fédéral peut être incapable de consulter, en temps opportun, tous les organismes d'application de la loi concernés. Dans certains cas, il peut même ne pas être en mesure de consulter les organismes d'application de la loi qui sont principalement concernés. Il incombe donc à un intermédiaire approprié, comme la commissaire de la GRC, de veiller à ce que les points de vue des organismes d'application de la loi principalement touchés, y compris la GRC, soient clairement exprimés au gouvernement.

Recommandation 25 : Lorsque le gouvernement fédéral propose de déclarer un état d'urgence et de prendre des mesures d'application de la loi, si les circonstances le permettent, il devrait obtenir, dans le cadre d'une consultation directe ou par un intermédiaire compétent comme la commissaire de la GRC,

les points de vue des organismes d'application de la loi susceptibles d'être principalement touchés par les décisions proposées.

Cette consultation devrait porter explicitement sur les mesures d'application de la loi nécessaires, le cas échéant, pour faire face à la situation d'urgence, et sur la question de savoir si les organismes consultés ont des préoccupations à propos des conséquences de la déclaration d'un état d'urgence.

Recommandation 26 : Si les circonstances le permettent, les points de vue des organismes d'application de la loi touchés devraient être résumés par écrit et mis à la disposition des décideurs.

Les recommandations 25 et 26 prévoient que le gouvernement obtiendra le point de vue des organismes d'application de la loi pertinents pour prendre ses décisions. L'échange d'information entre la police et le gouvernement soulève deux questions connexes : la mesure dans laquelle le gouvernement peut demander des renseignements à la police pour connaître la situation sans compromettre l'indépendance opérationnelle de la police et, à l'inverse, les circonstances dans lesquelles la police, lorsqu'elle fait face à un événement majeur, devrait fournir de son propre chef des renseignements aux élus ou aux hauts fonctionnaires du gouvernement.

Des hauts fonctionnaires ont dit à la Commission qu'ils ne savaient pas très bien ce qu'ils étaient autorisés à demander ou à attendre de la police en matière d'information et ce que la police était tenue de fournir. En général, ils étaient conscients du principe de l'indépendance opérationnelle, des préoccupations répertoriées lors de l'enquête Ipperwash et du fait que le gouvernement avait enfreint ce principe par le passé. Cependant, plusieurs d'entre eux ont exprimé un sentiment de réelle frustration quant aux renseignements qu'ils auraient dû recevoir en janvier et février 2022, mais qu'ils n'ont pas reçus. Ils ont fait preuve de circonspection par crainte de franchir une ligne que ni eux ni les forces de l'ordre ne comprenaient parfaitement. Comme je l'ai expliqué plus haut, plusieurs spécialistes des politiques ont laissé entendre que

l'indépendance opérationnelle a été mal interprétée, ce qui a eu pour effet d'empêcher une discussion non partisane légitime et importante.

Recommandation 27 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer, en priorité, et en consultation avec des spécialistes en la matière, des lignes directrices accessibles au public qui exposent dans un langage clair et accessible :

- a. **premièrement :**
 - i. **les principes fondamentaux qui s'appliquent pour limiter l'information qui peut être demandée à la police;**
 - ii. **les « lignes » qui distinguent, avec des exemples basés sur des scénarios, ce qui est et n'est pas autorisé;**
 - iii. **la mesure dans laquelle des distinctions devraient être établies entre les circonstances dans lesquelles il est acceptable pour des élus (et le personnel exonéré qui les soutient) ou pour des responsables publics de demander des renseignements à la police;**
- b. **deuxièmement :**
 - i. **s'il existe des circonstances dans lesquelles la police, lorsqu'elle fait face à des événements majeurs, devrait fournir de son propre chef des renseignements aux élus et/ou aux hauts fonctionnaires du gouvernement;**
 - ii. **dans l'affirmative, les types de renseignements qui devraient être fournis.**

2.15 Commentaires finaux sur les recommandations relatives au maintien de l'ordre

Je n'ai pas retenu certaines recommandations formulées par des témoins ou des parties, souvent parce qu'elles ne relevaient pas de mon mandat ou parce que je ne disposais pas d'une base probante suffisante pour les formuler.

Par exemple, plusieurs témoins et spécialistes des politiques ont proposé la création de conseils de supervision civile pour surveiller les services de police provinciaux et la GRC. La supervision des forces policières provinciales et fédérales n'était pas un point central de la présente enquête dans la même mesure que la supervision civile du SPO. De même, les rapports Morden et Epstein dont j'ai parlé concernent la gouvernance de services de police municipaux et il n'est pas clair si, dans quelle mesure et comment les mécanismes de supervision qu'ils envisagent pourraient être appliqués à la supervision de services de police provinciaux et fédéraux. De plus, les questions relatives à la supervision de la PPO et de la GRC transcendent les questions examinées dans le cadre de la présente enquête. Par exemple, la GRC passe des contrats avec plusieurs provinces, municipalités et Premières Nations pour fournir des services de police et elle remplit une gamme de rôles non conventionnels qui sont directement liés au gouvernement fédéral. Lors d'une table ronde sur les politiques, Christian Leuprecht, professeur de sciences politiques et d'économie au Collège militaire royal du Canada, a énoncé certains défis qui pourraient rendre le modèle des conseils de supervision mal adapté à la GRC. D'autres ont examiné et continuent d'examiner les responsabilités de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC. Bref, la question de la supervision civile de services de police provinciaux et de la GRC mérite d'être examinée par d'autres plutôt que dans le présent rapport.

Dans ses observations, le SPO a déclaré qu'il ne disposait pas de fonds suffisants pour assumer la responsabilité du maintien de l'ordre lors de manifestations de grande envergure ayant une dimension nationale. Il a recommandé que le SPO reçoive un

financement fédéral pour créer une équipe spécialisée d'agents à temps plein et spécialement formés, chargée de surveiller les protestations et les manifestations à Ottawa et de planifier et d'intervenir en conséquence. Je suis mal placé pour déterminer si les lacunes en matière de maintien de l'ordre répertoriées dans le présent rapport devraient être comblées à Ottawa par une telle équipe ou autrement. Je ne peux pas non plus faire de recommandation précise sur les modèles de financement. Bien entendu, je suis favorable à la disponibilité de ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport.

Enfin, je tiens à reconnaître que le SPO a décrit les changements qu'il affirme avoir déjà apportés pour régler les problèmes qui ont été mis en lumière par suite des événements survenus à Ottawa. Voici ces changements qu'il a résumés dans ses observations finales :

- coopérer avec la Ville d'Ottawa pour créer des zones d'exclusion des véhicules lors d'événements ultérieurs (p. ex., Rolling Thunder, fête du Canada 2022);
- affecter des employés à temps plein à la surveillance et à l'analyse de renseignements de sources ouvertes;
- former d'autres agents de l'ELP et faire en sorte que certains membres exercent à temps plein les fonctions d'une ELP;
- offrir une formation sur les systèmes de commandement des interventions;
- s'engager à planifier la relève en continu;
- améliorer la coordination de la collecte, de l'analyse et de la diffusion de renseignements et d'informations concernant les protestations et les manifestations.

Bien sûr, les changements apportés au travail policier, fondés sur l'introspection et les leçons apprises, sont les bienvenus même si, en toute honnêteté, je n'ai pas eu l'occasion d'en évaluer la pertinence ou l'exhaustivité. Plus loin dans ce chapitre, je traite de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

3. La collecte et la coordination du renseignement à l'échelle fédérale

3.1 Le « déficit de renseignement » associé aux médias sociaux

La planification et l'organisation des manifestations liées au Convoi de la liberté ont souvent eu lieu dans les médias sociaux, parfois ouvertement et en détail, mais aucun ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'avait l'autorité ou la capacité nécessaire pour surveiller efficacement l'environnement de l'information numérique. C'est ce qu'on a souvent appelé le « déficit de renseignement » associé aux médias sociaux.

La collecte et l'analyse par le gouvernement de l'information provenant des médias sociaux soulèvent des inquiétudes évidentes en ce qui concerne le respect de la vie privée et le caractère intrusif de l'État. Des réserves ont été exprimées en ce qui concerne l'opportunité pour les organismes de renseignement de recueillir ou d'analyser des renseignements provenant des médias sociaux, à moins que ceux-ci ne traitent directement d'activités liées à une menace. Je reconnais que même l'idée d'une surveillance gouvernementale des médias sociaux risque d'avoir un effet paralysant sur la libre expression des opinions.

En même temps, tant au cours des audiences de la phase factuelle que des tables rondes sur les politiques, la Commission a entendu que les médias sociaux contribuent de façon importante à la mésinformation, à la désinformation et à la radicalisation vers des opinions extrêmes et la violence et que le gouvernement devrait disposer d'une certaine capacité de surveillance. La Commission a également entendu que le renseignement de source ouverte est un aspect de plus en plus important de l'environnement du renseignement et que deux rapports récents ont appelé à des

améliorations des capacités du renseignement de source ouverte de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement⁷.

Recommandation 28 : Tout en gardant à l'esprit les préoccupations liées à la protection de la vie privée et au caractère intrusif de l'État, le gouvernement fédéral devrait examiner la pertinence de conférer à un ministère ou à un organisme gouvernemental le pouvoir et la responsabilité de surveiller l'information contenue dans les médias sociaux et d'en faire rapport à des fins appropriées et sous réserve de garanties adéquates.

3.2 La coordination de la collecte de renseignements à l'échelle fédérale

Par suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Canada a apporté des changements visant à améliorer sa collecte de renseignements de sécurité et la communication des résultats de celle-ci. Ces changements comprenaient la création du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) et du bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR).

Malgré ces changements, la Commission a entendu des témoignages selon lesquels il y avait une prolifération de rapports de renseignement indépendants provenant de plusieurs gouvernements et organismes de police fédéraux, provinciaux et municipaux. Ces rapports n'étaient pas toujours diffusés efficacement et certains ne provenaient pas des sources attendues. Je souligne que le projet Hendon, qui surveillait le Convoi de la liberté, était dirigé par la PPO. Étant donné la portée nationale du Convoi de la liberté, il y aurait lieu de se demander pourquoi ce projet n'a pas plutôt été dirigé

⁷ Wesley Wark, *Le rôle des services de renseignement dans les états d'urgence*, p. 17-10 à 17-14 (ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport); Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, *Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020*, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, p. 18-20; Greg Fyffe, « Prepared: Canadian Intelligence for the Dangerous Decades », *Centre for International Governance Innovation, Report no. 6, Reimagining a Canadian National Security Strategy*, 2021, p. 8, 9 et 17.

par la GRC. La preuve présentée à la Commission a révélé que des organismes fédéraux, notamment Sécurité publique Canada et le Bureau du Conseil privé (BCP), n'ont pas semblé avoir reçu les renseignements produits par les forces policières, y compris les rapports Hendon. Cela signifie que des renseignements potentiellement utiles sur les intentions des manifestants ne sont pas toujours parvenus aux décideurs du gouvernement fédéral.

Bien qu'il puisse sembler répétitif de formuler une autre recommandation pour que les différents ordres de gouvernement coordonnent la collecte et la diffusion des renseignements, je n'hésite pas à souligner que plus de travail s'impose sur ce front à l'échelle fédérale.

Il semble logique qu'une entité centrale telle que le bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement ait un rôle à jouer dans cette coordination. Cependant, ce bureau n'est pas établi par une loi et il pourrait être préférable que tout élargissement de son rôle se fasse en conjonction avec un examen plus large de son mandat, de sa structure, de la supervision de son travail et de son rôle au sein de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement.

Recommandation 29 : Le gouvernement fédéral devrait entreprendre un examen pour s'assurer que les organismes fédéraux responsables de la collecte ou de l'analyse du renseignement de sécurité sont parfaitement coordonnés entre eux. Les objectifs généraux sont de réduire au minimum les redondances et de promouvoir l'intégration et la communication efficace et opportune à l'échelle fédérale et entre les parties concernées des autres ordres de gouvernement.

Cette recommandation doit être lue conjointement avec ma recommandation précédente sur la coordination du partage de l'information entre les différents ordres de gouvernement.

4. Les corridors commerciaux et les infrastructures critiques

Plusieurs parties ont laissé entendre que l'établissement de protocoles en vertu desquels les différents ordres de gouvernement pourraient réagir à des manifestations perturbatrices à Ottawa et dans les endroits où les manifestations nuisent aux activités de points d'entrée aurait pu éviter la nécessité de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*. J'ai déjà traité d'un aspect de cette question dans mes recommandations sur le maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire.

Un autre exemple du problème de coordination s'est présenté dans le contexte des blocages de points d'entrée. Le gouvernement fédéral a compétence sur le commerce international et l'immigration et il est donc responsable du maintien des opérations des points d'entrée. Pourtant, tous les ordres de gouvernement ont intérêt à ce que les points d'entrée fonctionnent correctement.

Le gouvernement fédéral n'a compétence que sur la petite surface de terrain où l'on trouve les immeubles du poste frontalier et les aires de rassemblement des véhicules. Cependant, comme l'ont démontré les événements à Windsor (Ontario) et à Coutts (Alberta), le passage à un point d'entrée peut être entièrement obstrué par un blocage à n'importe quel endroit le long de la route qui mène au point d'entrée. Ces activités relèveraient seulement de la compétence municipale ou provinciale. Si les ressources policières municipales ou provinciales ne parviennent pas à garder le point d'entrée ouvert, le gouvernement fédéral pourrait juger nécessaire de prendre des mesures extraordinaires, y compris d'invoquer éventuellement la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Il serait préférable que le gouvernement fédéral puisse, dans le cadre d'une collaboration avec les gouvernements autochtones, les provinces, les territoires et les municipalités touchées, confier des responsabilités à tous les ordres de gouvernement pertinents et élaborer des protocoles avec eux afin de garder ouverts les corridors de

transport commercial et les infrastructures sans qu'il faille recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

En collaboration avec les provinces et les territoires, Sécurité publique Canada a déjà commencé à travailler à l'élaboration de la *Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles* et de ses plans d'action connexes. Les témoignages que j'ai entendus au cours de l'enquête révèlent que la consultation des municipalités touchées sera également importante pour l'élaboration d'une approche efficace de cet enjeu.

Recommandation 30 : Le gouvernement fédéral devrait entamer des discussions avec les gouvernements des provinces et des territoires, en consultation avec les gouvernements autochtones et les municipalités touchées, afin de répertorier rapidement les infrastructures et les corridors de transport commercial essentiels et d'établir des protocoles pour les protéger et réagir aux interférences dont ils pourraient être la cible.

5. *La Loi sur les mesures d'urgence*

La déclaration d'un état d'urgence confère au Cabinet, de son propre chef, le pouvoir de promulguer des mesures législatives de grande envergure qui nécessiteraient normalement l'assentiment du Parlement et qui peuvent empiéter sur la compétence des provinces. Bien que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ait pas préséance sur la *Charte*, son invocation peut néanmoins engendrer de sérieuses limites à l'exercice des droits et libertés fondamentaux.

Il est donc judicieux que les conditions à remplir avant que le Cabinet puisse invoquer la Loi soient rigoureuses. Il est également essentiel que des mécanismes détaillés d'examen, de contrôle et de reddition de compte soient en place. Les dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* semblent largement adaptées à cette tâche. Toutefois, certaines d'entre elles peuvent être améliorées. Dans cette section, je présente mes recommandations et mes conseils sur la manière de procéder.

5.1 Le seuil de déclaration d'un état d'urgence

Des témoins, des parties et des spécialistes des politiques qui ont participé à l'enquête étaient largement favorables au réexamen du seuil de déclaration d'un état d'urgence.

Actuellement, l'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence* définit un « état d'urgence » comme une « [s]ituation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». La *Loi sur les mesures d'urgence* précise que « menaces envers la sécurité du Canada » s'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

L'incorporation de la définition employée dans la *Loi sur le SCRS* signifie que les « menaces envers la sécurité du Canada » ont le même sens dans les deux lois. La définition a néanmoins été la source de bien des controverses et des malentendus au cours de l'enquête. Cela était dû en partie au fait que selon son évaluation, le SCRS n'a pas estimé que le Convoi de la liberté constituait une menace envers la sécurité du Canada aux fins de son mandat.

Le lien entre la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur le SCRS* devrait être éliminé. Premièrement, il appartient au gouverneur en conseil de décider si un état d'urgence doit être déclaré, sur la base de toutes les contributions et informations qu'il reçoit. Le fait de fonder la définition d'un état d'urgence sur la *Loi sur le SCRS* accorde une importance démesurée à la décision du SCRC de savoir si son mandat de renseignement doit s'appliquer, ce qui est une question différente.

Deuxièmement, les menaces envers le Canada qui constituent des états d'urgence ont évolué au cours des 35 années qui se sont écoulées depuis que le Parlement a choisi de fixer le seuil par renvoi à la *Loi sur le SCRS*. Dans le monde d'aujourd'hui, les états d'urgence peuvent prendre des formes qui ne correspondent pas à la définition de menaces envers la sécurité du Canada de la *Loi sur le SCRS*. Par exemple, il est possible qu'un état d'urgence découle de cyberattaques ou d'autres événements

technologiques qui n'auraient même pas pu être envisagés lors de la rédaction de la *Loi sur le SCRS*.

Dans les circonstances entourant le Convoi de la liberté et les blocages connexes des points d'entrée, le gouvernement a cerné des répercussions négatives graves à court et à long terme sur l'économie : la perturbation des chaînes d'approvisionnement ainsi que les pénuries de biens essentiels tels que les fournitures médicales; la perte d'emplois qui pourrait en découler; les dommages aux relations du Canada avec ses partenaires commerciaux; et les préjudices à l'habilité du Canada d'attirer les investissements étrangers. La mesure dans laquelle ces répercussions négatives sur l'économie devraient être prises en compte pour déterminer s'il y a état d'urgence devrait être examinée dans le contexte de l'examen approfondi que je recommande plus tard dans cette section.

Le Livre blanc qui a précédé l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* précisait que la Loi visait à permettre au gouvernement de faire face « à quatre types de situations d'urgence⁸ ». Le Parlement devrait se demander si, près de 40 ans après l'adoption de la Loi, celle-ci permet toujours de réaliser cet objectif. Cela devrait inclure la révision de la définition d'un état d'urgence, après un examen approfondi par le Parlement.

Je tiens à souligner que je suis fermement d'avis que les garanties prévues dans l'actuelle *Loi sur les mesures d'urgence* ne devraient pas être affaiblies; même s'il est modernisé, le seuil devrait demeurer élevé pour refléter la nature exceptionnelle du pouvoir conféré au Cabinet en vertu de la Loi. De plus, la révision du seuil pour la déclaration d'un état d'urgence ne devrait pas être l'occasion d'étendre l'utilisation potentielle des pouvoirs d'urgence au point d'interférer de manière déraisonnable avec les manifestations, qui jouent un rôle important dans notre démocratie, ou de les supprimer, comme les nombreuses manifestations pacifiques contre les mesures de

⁸ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence* – [Document de travail](#), p. 59.

santé publique qui ont eu lieu tout au long de la pandémie de COVID-19 ou celles que mènent parfois les peuples autochtones, les groupes environnementaux ou d'autres intervenants, comme cela pourrait se produire si de tels pouvoirs étaient utilisés en réaction à une perturbation économique limitée et de courte durée.

Recommandation 31 : L'incorporation par renvoi dans la *Loi sur les mesures d'urgence* de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » de la *Loi sur le SCRS* devrait être retirée.

Recommandation 32 : Il devrait y avoir un examen approfondi de la partie II de la Loi traitant des états d'urgence en vue :

- a. de s'assurer que la définition d'un état d'urgence soit modernisée afin de saisir les situations susceptibles de poser légitimement un risque grave pour l'ordre public, aujourd'hui et dans un avenir prévisible;**
- b. de fournir au gouvernement les outils nécessaires pour faire face à ces situations;**
- c. de s'assurer que le seuil demeure élevé, que l'invocation de la Loi demeure exceptionnelle et que toutes les garanties appropriées sont mises en place pour maintenir le contrôle ultime et efficace du Parlement sur les mesures prises par le gouvernement en réaction à un état d'urgence.**

Selon certaines parties, ainsi que selon des témoins et des experts en politiques, la *Loi sur le SCRS* elle-même, y compris sa définition des « menaces envers la sécurité du Canada », devrait être modernisée elle aussi. Cette suggestion semble certainement avoir un certain mérite. Le professeur Wesley Wark, chercheur principal au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, a fait remarquer que l'appareil

de sécurité nationale du Canada a eu du mal à suivre le rythme d'un environnement de menace en évolution rapide :

[TRADUCTION]

Le rôle que jouent les organisations de sécurité nationale et de renseignement pour défendre l'État et la société contre les menaces a été ébranlé par de nouveaux défis. Il s'agit notamment de l'ingérence étrangère, de la diffusion malveillante de la désinformation, de l'espionnage endémique, des cybermenaces et de l'atteinte à la sécurité économique du Canada. La démocratie elle-même est mise au défi par un nouvel environnement de menaces dans lequel les mouvements autoritaires sont en hausse dans le monde entier et les théories de complot antigouvernementales fleurissent sur Internet. Les menaces transnationales à la sécurité posées par les pandémies et les répercussions des changements climatiques imposent des coûts de plus en plus élevés à l'échelle nationale et internationale⁹.

La modernisation de la *Loi sur le SCRS*, et du contexte de la sécurité nationale dans son ensemble, est un sujet complexe qui dépasse le mandat de cette Commission. Voilà pourquoi je refuse de formuler une recommandation précise sur ce point. Cependant, à mon avis, les appels à la réforme sont fondés. La preuve présentée au cours des phases d'examen des faits et des politiques de la Commission montre qu'il est nécessaire d'examiner si le système de sécurité nationale et de renseignement du Canada est bien adapté aux réalités modernes.

⁹ Wesley Wark, *Le rôle des services de renseignement dans les états d'urgence*, p. 17-5 et 17-6. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

5.2 Le processus de consultation

Lorsque le gouvernement fédéral a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence*, il a reconnu que les mesures d'urgence pouvaient empiéter sur des domaines de compétence provinciale établis dans notre Constitution¹⁰. L'obligation que l'article 25 impose au gouvernement fédéral de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence vise à respecter le fédéralisme canadien dans la mesure du possible dans des circonstances d'urgence.

Dans le Livre blanc, le gouvernement de l'époque a déclaré :

[I]l serait possible d'inscrire dans toute nouvelle loi applicable à des crises surgissant en temps de paix le principe selon lequel des consultations fédérales-provinciales doivent avoir lieu, dans la mesure où les circonstances le permettent, avant qu'une crise ne soit déclarée et avant que le gouvernement fédéral n'arrête son plan d'action. Il serait alors possible d'entreprendre des négociations et d'arriver à des compromis conformes à l'esprit du fédéralisme¹¹.

Des consultations peuvent permettre la communication d'information entre les ordres de gouvernement en vue de résoudre en coopération une situation de crise avec les outils juridiques disponibles. Si ces outils sont épuisés ou insuffisants, la consultation peut permettre d'adapter les mesures d'urgence en fonction des besoins et en empiétant le moins possible sur les intérêts provinciaux. Pour que ces buts soient atteints, la consultation doit donner aux parties consultées l'occasion d'être entendues et l'assurance que leur contribution sera prise en compte de bonne foi.

¹⁰ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess. [vol. 9](#) (16 novembre 1987), p. 10807-10809 (l'hon. Perrin Beatty). Voir aussi *Projet de loi C-77 : Une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence*, p. 59-62.

¹¹ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence* – [Document de travail](#), p. 53.

Cela dit, les situations de crise ne permettent pas toutes le même degré de consultation et, pour cette raison, ce serait une erreur de recommander des règles rigides. L'urgence de la situation, la rapidité avec laquelle les événements se déroulent et la nécessité éventuelle d'assurer la confidentialité des discussions peuvent influencer sur le déroulement des consultations.

Si les circonstances le permettent, les provinces devraient recevoir un préavis suffisant avant d'être consultées au sujet d'une éventuelle invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cela leur permettrait de formuler des avis appropriés à l'intention du gouvernement fédéral.

Actuellement, le gouvernement fédéral a seulement l'obligation de consulter les provinces. Ce n'est pas suffisant. La Loi devrait aller plus loin et exiger la consultation des territoires sur un pied d'égalité avec les provinces. Je souligne que le gouvernement fédéral a invité les premiers ministres des territoires à participer à la réunion des premiers ministres du 14 février. La Loi devrait officialiser l'obligation de le faire.

Recommandation 33 : L'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié pour inclure l'obligation de consulter les territoires.

Le gouvernement fédéral devrait également engager des discussions avec les communautés autochtones afin de s'entendre sur la manière et le moment de les consulter au sujet d'un éventuel recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je tiens à souligner que j'ai reçu des observations détaillées de l'Union of British Columbia Indian Chiefs sur ce point. Bon nombre de ces observations étaient pertinentes et le gouvernement devrait les prendre en compte lorsqu'il formulera des modifications à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Recommandation 34 : Le gouvernement fédéral devrait engager des discussions avec les communautés autochtones afin d'établir les paramètres appropriés pour les consultations concernant l'éventuel recours à la Loi.

Lorsqu'il fait face à une situation susceptible de se transformer en un état d'urgence, le gouvernement fédéral devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que toutes les tables fédérales-provinciales-territoriales pertinentes soient mobilisées afin de maximiser l'utilisation des outils juridiques existants et s'assurer que ces outils soient dotés des ressources appropriées. Le travail de ces tables devrait avoir pour but de garantir que si l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* se révèle nécessaire, ce sera parce que toutes les autres options ont été pleinement envisagées et se sont révélées insuffisantes. Autrement dit, l'invocation de la Loi doit être l'outil de dernier recours.

Les mesures adoptées par le Cabinet pour faire face à un état d'urgence doivent être fondées sur des motifs raisonnables de croire que ces mesures sont nécessaires. Cette exigence impose au Cabinet l'obligation d'élaborer des mesures adaptées aux circonstances particulières qui motivent la déclaration, notamment les endroits précis au Canada qui sont touchés.

Recommandation 35 : Si l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* se révèle nécessaire et dans la mesure où les circonstances le permettent, le gouvernement fédéral devrait coopérer avec les provinces pour s'assurer que les mesures qu'il adopte pour faire face à l'urgence sont conformes aux exigences du paragraphe 19(3) de la Loi afin d'atténuer toute atteinte à la compétence provinciale.

Recommandation 36 : Bien qu'il ne soit pas déterminant, le point de vue des gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones selon lequel de telles mesures ne sont pas nécessaires sur leur territoire devrait être pris en compte dans l'élaboration des mesures et la détermination des endroits auxquels elles sont applicables.

5.3 L'enquête

5.3.1 Le fondement juridique et le mandat

La *Loi sur les mesures d'urgence* exige que la présente enquête soit tenue sur « les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Ayant été plongé dans ce travail pendant les 10 derniers mois, je propose plusieurs recommandations visant à régler les problèmes auxquels la Commission s'est heurtée et, plus généralement, à améliorer la structure du processus d'enquête.

Je commence par le fondement législatif de la Commission. Le décret établissant cette Commission prévoyait qu'elle soit menée conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, mais cette prescription n'est pas une exigence de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il est évident qu'elle devrait l'être. Cela garantirait que toute enquête future aurait l'autorité nécessaire pour traiter en profondeur les questions qui lui sont confiées. Toute forme d'enquête qui ne confère pas au moins les pouvoirs énoncés à la partie I de la *Loi sur les enquêtes* nuirait sérieusement à la crédibilité du processus.

Recommandation 37 : L'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié pour exiger que l'enquête soit convoquée conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Au cours de son travail, la Commission s'est heurtée à deux problèmes d'interprétation liés à la portée de son mandat : la généralité du mandat en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* et les points d'orientation précis ajoutés par le décret établissant la Commission.

La *Loi sur les mesures d'urgence* fournit relativement peu d'orientation législative sur le mandat d'une enquête telle que celle-ci. Le paragraphe 63(1) prévoit seulement que l'enquête doit porter « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Il y avait toutefois un large consensus

entre les parties, y compris le gouvernement fédéral, sur le fait que l'un des objectifs de la présente enquête était de déterminer si le Cabinet avait agi de façon appropriée lorsqu'il a déclaré un état d'urgence. Au début de mon mandat et tout au long de l'enquête, j'ai indiqué que j'avais l'intention d'examiner et d'évaluer le fondement de la déclaration et des mesures imposées. Cela constitue un objectif important et une composante essentielle de mon mandat.

Il serait préférable que la Loi précise explicitement les objectifs de l'enquête, conformément à l'approche adoptée ici.

Sur ce point, une question qui a été soulevée dans le cadre de la présente enquête est de savoir si l'invocation de la Loi était « légale », en ce sens qu'elle répondait aux exigences prescrites pour la déclaration d'un état d'urgence. Cette question n'est pas expressément posée par la Loi ni par le décret établissant la présente enquête. Le fait est que la présente enquête n'est pas un tribunal et n'a pas le mandat de contrôler la décision du gouvernement fédéral, et elle ne devrait pas le faire. Dans ce cas précis, la question même de la légalité de la déclaration fait l'objet de demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

Bien qu'une enquête convoquée suite à une déclaration d'état d'urgence soit susceptible d'entendre de nombreux témoignages sur les circonstances entourant cette déclaration, ces témoignages ne seront pas présentés dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire de la décision. Les témoignages seront demandés par la Commission et non par les parties qui contestent la déclaration et le gouvernement qui la défend, et les parties auront nécessairement une capacité limitée (c'est-à-dire limitée dans le temps) de présenter des preuves, de contre-interroger les témoins, de faire des observations ou de contester autrement la preuve demandée par la Commission.

Le rôle d'une commission d'enquête sur la déclaration d'un état d'urgence est distinct de celui d'un tribunal et la commission n'a pas l'autorité légale de se prononcer sur la

« légalité » de la déclaration comme telle. Il appartient à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou l'importance des constatations et des conclusions de la commission dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire.

Néanmoins, comme je l'ai souligné tout au long de ce processus, cette Commission devrait examiner et évaluer le fondement de l'invocation de la Loi, puis faire des constatations et tirer des conclusions sur le caractère approprié de l'invocation et de l'exercice par le gouvernement des pouvoirs que lui confère la Loi.

Recommandation 38 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée afin de donner plus d'orientation à la commission d'enquête établie par suite de la déclaration d'un état d'urgence et, au minimum, lui ordonner d'examiner et d'évaluer le fondement de la déclaration et des mesures adoptées en conséquence.

Le décret créant la présente Commission d'enquête reprenait le libellé de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais ajoutait cinq points supplémentaires à examiner, dans la mesure où ils étaient pertinents au mandat légal de la Commission. Certaines parties ont contesté la pertinence ou le bien-fondé de certains de ces points et, en fait, leur inclusion.

Dans de nombreuses commissions d'enquête et de nombreux examens systémiques indépendants contemporains, les futurs commissaires participent à l'élaboration de leur mandat. Cela me semble un moyen efficace de promouvoir l'indépendance de la Commission et de dissiper les craintes que son mandat ait été manipulé par le gouvernement.

Recommandation 39 : Le futur commissaire d'une commission d'enquête établie en vertu de la Loi devrait être consulté sur la teneur du mandat de l'enquête.

5.3.2 La production de documents par le gouvernement

L'article 58 de la Loi exige que le gouvernement dépose au Parlement la motion de ratification de la déclaration, ainsi qu'un exposé des motifs de la déclaration. C'est un élément essentiel du processus par lequel le Parlement mène ses délibérations.

Cependant, le délai nécessairement court dans lequel l'explication demandée à l'article 58 doit être préparée peut aboutir à un exposé relativement superficiel des motifs du gouvernement. Il est alors plus difficile pour une commission d'enquête d'examiner et d'évaluer ultérieurement la décision du gouvernement. C'est particulièrement vrai lorsque l'avis juridique donné au Cabinet par le ministre de la Justice est assujéti au secret professionnel de l'avocat.

Afin d'orienter rapidement le travail de la Commission, le gouvernement devrait fournir, au moment de sa création, un énoncé détaillé du fondement factuel et juridique de la déclaration. Le ministre de la Justice devrait être tenu d'exprimer son point de vue sur la question de savoir si la décision de proclamer un état d'urgence était conforme aux objectifs et aux dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence*, notamment si le seuil d'invocation était atteint et si les mesures prises en vertu de la Loi étaient nécessaires et conformes à la *Charte*. Cet énoncé ne limiterait en rien les observations finales que le gouvernement pourrait présenter à la Commission.

Recommandation 40 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée afin d'exiger que lors de l'établissement d'une commission d'enquête sur la déclaration d'un état d'urgence, le gouvernement remette à celle-ci un énoncé complet des fondements factuels et juridiques de la déclaration et des mesures adoptées, y compris le point de vue du ministre de la Justice du Canada quant à savoir si la décision de proclamer un état d'urgence était conforme aux objectifs et aux dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* et si les mesures prises en vertu de la Loi étaient nécessaires et conformes à la *Charte*.

La Commission a reçu des preuves selon lesquelles, lorsque le gouvernement fédéral était à la veille de déclarer un état d'urgence, des hauts fonctionnaires ont reçu l'instruction d'établir et de conserver des registres minutieux de leurs délibérations et de leurs actions. L'efficacité de cette instruction était évidente : la Commission et le public ont obtenu un dossier documentaire substantiel du processus décisionnel du gouvernement fédéral. À l'avenir, cela devrait être une exigence juridique qui devrait être suffisamment large pour couvrir à la fois les élus (et leur personnel exonéré) et les fonctionnaires.

Recommandation 41 : Des modifications devraient être apportées à la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'imposer au gouvernement l'obligation de créer et de conserver un registre écrit complet du processus menant à la décision de déclarer un état d'urgence. Cette obligation devrait s'appliquer à la fois aux représentants élus (et leur personnel exonéré) et aux fonctionnaires.

Bien que le gouvernement fédéral se soit donné beaucoup de mal pour produire ses documents à la Commission, le travail des parties et de la Commission a été compliqué par les retards de production. À l'avenir, le gouvernement fédéral devrait commencer à rassembler et à organiser ses documents dès que la décision de déclarer un état d'urgence est prise.

Recommandation 42 : Le gouvernement devrait commencer le travail de collecte et d'organisation de ses documents et renseignements dès que la décision de déclarer un état d'urgence est prise. Ces documents devraient être produits à la Commission dès le début de son travail ou dès que possible par la suite.

Le travail de la présente Commission n'aurait pas été si productif si le gouvernement fédéral n'avait pas renoncé à la confidentialité des renseignements du Cabinet associés à l'invocation de la Loi. Encore une fois, cela ne devrait pas être un choix. Un gouvernement qui a déclaré un état d'urgence doit présenter à la commission d'enquête qui en résulte tout ce qui a été soumis au Cabinet sur le sujet. En cas

de doute, la catégorie des « contributions au Cabinet » devrait englober tous les renseignements, avis et recommandations fournis par des fonctionnaires, y compris le personnel exonéré, au Cabinet, aux comités du Cabinet et à chaque ministre. La seule exclusion acceptable de la production devrait être les délibérations effectives des ministres. Même dans ce cas, le gouvernement peut encore choisir de renoncer à la confidentialité du Cabinet.

Recommandation 43 : Un gouvernement qui a déclaré un état d'urgence devrait être tenu de produire à la commission d'enquête qui en résulte toutes les contributions au Cabinet et aux ministres sur la question. « Contributions au Cabinet » s'entend de l'ensemble des renseignements, des avis et des recommandations fournis au Cabinet, aux comités du Cabinet ou à chaque ministre.

La présente Commission n'a pu mener à bien ses travaux dans les délais impartis que parce que le gouvernement fédéral a fourni ses documents à la Commission sans les caviarder au titre de la sécurité nationale ou du privilège d'intérêt public. Ainsi, les avocats de la Commission ont pu savoir ce que le gouvernement avait caviardé dans les versions des documents fournis aux parties et contester ces caviardages, le cas échéant. Dans la plupart des cas, ces différends ont été résolus de manière satisfaisante. Ce processus ne devrait pas être soumis au choix du gouvernement au pouvoir. Une commission d'enquête sur la déclaration d'un état d'urgence doit recevoir les documents gouvernementaux sans caviardage au titre de la sécurité nationale ou du privilège d'intérêt public.

Dans quelques cas, le gouvernement fédéral a effectivement caviardé des documents remis à la Commission pour absence de « pertinence ». Sur demande, les versions non caviardées de ces documents ont ensuite été produites à la Commission. Ce processus en deux étapes n'a eu aucun avantage et a engendré plusieurs difficultés. Tout comme les avocats de la Commission ont pu consulter des documents sans caviardage au titre de la sécurité nationale et du privilège d'intérêt public, ils auraient

dû être en mesure de faire de même avec les documents caviardés pour absence de pertinence sans avoir à le demander expressément. Il est important que la Commission puisse garantir aux parties et au public qu'elle était en mesure de voir sous les caviardages au titre de la sécurité nationale et de privilèges connexes et il aurait dû en être de même pour les caviardages effectués sur la base d'une prétendue absence de pertinence. Il n'aurait pas dû incomber à la Commission ou aux parties de contester, un par un, les caviardages effectués pour des raisons d'absence de pertinence. Cette information aurait dû être visible pour la Commission dès le départ.

Recommandation 44 : Le gouvernement devrait être tenu de fournir à une commission d'enquête tous ses documents et fonds de renseignements non caviardés pour absence de pertinence, ou en raison de la confidentialité liée à la sécurité nationale et d'autres privilèges d'intérêt public similaires.

J'aimerais faire un dernier commentaire avant de clore ce sujet. La Commission a mis sur pied un groupe de travail des avocats de la Commission et du gouvernement pour traiter les contestations de revendication du privilège lié à la sécurité nationale et de privilèges connexes. La coopération et la disponibilité rapide ont fait de ce mécanisme un outil très efficace pour régler ces contestations en temps opportun.

Recommandation 45 : Si une future commission d'enquête crée un groupe de travail chargé d'examiner les contestations de revendication du privilège lié à la sécurité nationale et de privilèges connexes, le gouvernement devrait participer activement à ce groupe de travail en vue de résoudre rapidement les problèmes.

5.3.3 Le processus de règlement des litiges relatifs au privilège

Malgré tous les efforts, il arrive parfois que les avocats du gouvernement et de la Commission ne parviennent pas à résoudre les différends concernant les caviardages et une certaine forme d'arbitrage s'impose. Il est arrivé que j'ordonne au gouvernement fédéral de produire certains documents caviardés. Cependant, certains types de

caviardage, comme ceux fondés sur le secret professionnel de l'avocat, ne relèvent pas de la compétence d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Demander à une autre instance de trancher ces litiges risquerait d'engendrer des retards inacceptables. Il s'agit d'un problème particulier dans le cas d'une enquête menée en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et assortie d'un délai législatif strict. En effet, en pratique, il serait impossible de plaider assez rapidement les revendications de privilèges de cette nature devant les tribunaux afin d'obtenir des documents non caviardés à temps pour les utiliser pendant l'enquête. Cette réalité peut inciter à la revendication de privilèges injustifiés.

La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour stipuler que le commissaire a le pouvoir de désigner une personne, par exemple un juge à la retraite, chargée de résoudre les revendications de privilège qui relèveraient normalement de la compétence d'un juge de cour supérieure, à mesure qu'elles se présentent au cours de l'enquête. Cette tierce partie devrait être autorisée à adopter des procédures accélérées à sa discrétion.

Il existe aussi un risque de retards inacceptables découlant de la revendication de privilèges sur lesquels la Cour fédérale a compétence exclusive, comme le privilège lié à la sécurité nationale en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Une personne nommée par le commissaire ne serait pas en mesure de traiter de tels litiges. Toutefois, il serait possible d'obtenir l'aide de la Cour fédérale en désignant un juge qui pourrait gérer et entendre ces revendications de privilège de façon accélérée.

Recommandation 46 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour permettre au commissaire chargé de l'enquête de nommer une personne qui aura compétence pour résoudre toute revendication de privilège qui relèverait normalement de la compétence d'un juge de cour supérieure, conformément aux procédures accélérées adoptées par l'arbitre.

Recommandation 47 : Lorsqu'on peut raisonnablement prévoir que le gouvernement fera des revendications en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, une demande devrait être soumise au juge en chef de la Cour fédérale pour qu'il nomme un juge chargé de trancher toute contestation de ces revendications de façon accélérée.

5.3.4 Les pouvoirs d'obliger la production de documents et la comparution de témoins

Actuellement, en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, une commission a le pouvoir d'ordonner à des témoins de comparaître devant elle et de les obliger à produire les documents et les éléments que la commission juge nécessaires. Cela me semble insuffisant. Surtout dans sa phase préparatoire, une commission peut avoir besoin d'obtenir des renseignements ou des documents de personnes qui n'ont pas encore été convoquées ou qui n'ont pas besoin d'être convoquées comme témoins. En outre, une commission peut avoir besoin de renseignements et de documents de sociétés et d'autres personnes morales qui, bien sûr, ne peuvent pas être convoquées à témoigner. Je souligne que la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques* de l'Ontario confère plus clairement ce pouvoir¹².

Recommandation 48 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour conférer à la commission le pouvoir d'ordonner à une personne de produire toute information, tout document ou tout élément en son pouvoir ou sous son contrôle.

Une commission d'enquête sur la déclaration d'un état d'urgence aura presque inévitablement besoin du témoignage de parlementaires, en particulier de ministres du Cabinet. Leurs témoignages pourraient être parmi les plus importants reçus par la Commission. En l'espèce, des parlementaires fédéraux ont renoncé au privilège

¹² *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, L.O. 2009, chap. 33, annexe 6, art. 10(1)b) et 10(2).

parlementaire et ont choisi de comparaître. Il ne faut pas tenir pour acquis que ce sera le cas à l'avenir. La possibilité que des parlementaires refusent de témoigner en invoquant le privilège parlementaire pourrait gravement compromettre la capacité d'une commission à s'acquitter de son mandat.

Recommandation 49 : Sous réserve de toute contrainte constitutionnelle, la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée de manière à préciser qu'un parlementaire fédéral ne peut invoquer le privilège parlementaire pour refuser de témoigner devant une commission d'enquête sur un état d'urgence.

5.3.5 Le moment et la durée de l'enquête

Ma dernière série de recommandations concernant le processus d'enquête porte sur son échéancier et sa durée. La *Loi sur les mesures d'urgence* exige que la commission dépose son rapport 360 jours après la fin de la situation de crise, soit en l'espèce, le 20 février 2023. Le fait que le gouvernement fédéral n'a pas adopté le décret créant cette Commission avant le 25 avril 2022 signifie qu'en réalité, cette Commission n'a eu que 300 jours pour terminer son travail, rédiger son rapport et le faire traduire.

De toute évidence, il est d'intérêt public qu'une commission d'enquête comme celle-ci publie son rapport le plus tôt possible. Cependant, si la commission veut s'acquitter correctement de son mandat, elle a besoin de suffisamment de temps pour le faire. À mon avis, deux changements devraient être apportés à la Loi pour garantir que toute commission future dispose d'un délai suffisant pour exécuter son travail.

Premièrement, je propose que la période de 360 jours ne commence à courir qu'une fois que la commission a été établie par décret.

Deuxièmement, 360 jours peuvent se révéler totalement insuffisants pour une enquête particulière. On peut envisager plusieurs scénarios différents qui nécessiteraient plus de temps pour mener à bien une enquête complète.

Pour cette raison, il devrait être possible de prolonger le mandat de la commission pour une période limitée. Je propose donc que, lorsque les circonstances l'exigent, la date de production du rapport de la commission puisse être reportée d'au plus six mois. Pour éviter le risque, réel ou perçu, que le gouvernement restreint indûment les travaux d'une commission, il me semble important que la décision de prolonger ou non le mandat soit prise non pas par le gouvernement, mais par le commissaire.

Recommandation 50 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée de telle sorte que :

- a. **le délai de 360 jours dans lequel une commission d'enquête doit terminer ses travaux commence à courir le jour de la prise du décret établissant la commission;**
- b. **le commissaire qui dirige une enquête sur un état d'urgence puisse prolonger d'au plus six mois le délai de production du rapport de la commission.**

5.4 Le Comité d'examen parlementaire

L'article 62 de la Loi prévoit que le comité d'examen parlementaire examine « [l]'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise ». Il a aussi le pouvoir d'examiner, d'abroger ou de modifier certaines catégories de règlements et de décrets.

Selon mon interprétation de la Loi, le Parlement a voulu que le comité supervise l'exercice par le gouvernement de ses attributions pendant qu'une déclaration d'état d'urgence demeure en vigueur. Ce n'est pas ainsi que le comité a compris son propre mandat en l'espèce. À la rédaction du présent rapport, le comité n'avait pas encore terminé ce travail.

Certains témoins qui avaient été convoqués devant la Commission ont éprouvé des difficultés, car le comité essayait de programmer des audiences avec eux les mêmes jours ou la même semaine qu'ils devaient comparaître devant moi. D'autres témoins qui s'étaient déjà entretenus avec les avocats de la Commission ou qui avaient déjà témoigné devant moi ne comprenaient pas pourquoi on leur demandait ensuite de comparaître devant le comité.

Afin d'éclaircir les choses, je recommanderais de modifier la *Loi sur les mesures d'urgence* pour préciser que le mandat du comité est de remplir son rôle de supervision pendant qu'une déclaration de situation de crise est en vigueur et non de servir de processus parallèle à la commission.

Je souligne également qu'en l'espèce, le comité n'a été créé qu'en mars 2022, plus de deux semaines après la déclaration. Pour que le comité puisse accomplir son travail comme prévu, je pense qu'il doit être mis en place rapidement.

Recommandation 51 : L'article 62 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié de manière à :

- a. **préciser que le mandat du comité d'examen parlementaire est de surveiller la façon dont le gouvernement exerce ses attributions et remplit ses fonctions pendant qu'une déclaration de situation de crise est en vigueur;**
- b. **prévoir que le Comité d'examen parlementaire doit être formé dès que possible, et au plus tard sept jours après la proclamation de situation de crise.**

5.5 Le contrôle judiciaire

Dans les paragraphes qui suivent, j'expose des points de vue sur des sujets qui ne s'inscrivent pas dans mon mandat, mais qui ont été mis en lumière par ce que j'ai

vécu au cours de la conduite de l'enquête. Je fais ces observations parce que j'estime qu'elles sont importantes dans la poursuite de deux objectifs principaux : la nécessité de résoudre rapidement les contestations judiciaires et d'assurer une utilisation adéquate des ressources judiciaires limitées.

Les constatations et les conclusions formulées dans un rapport comme celui-ci peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire pour différents motifs juridiques. Cette démarche pourrait être amorcée par le gouvernement ou par l'une des parties directement concernées par le rapport. Le public a vivement intérêt à ce que si les conclusions de l'enquête sont contestées, une telle contestation soit tranchée rapidement.

Actuellement, si une partie décide de contester les conclusions d'une enquête comme celle-ci, la demande est entendue par la Cour fédérale dont la décision peut être portée en appel devant la Cour d'appel fédérale puis, avec autorisation, devant la Cour suprême du Canada. Cela signifie qu'un long délai pourrait s'écouler avant que la contestation d'un rapport soit finalement tranchée. Afin de réduire ce délai, la demande initiale de contrôle judiciaire devrait être présentée directement à la Cour d'appel fédérale.

La décision de la gouverneure en conseil de proclamer l'existence d'un état d'urgence peut aussi être contestée devant les tribunaux. Pour essentiellement les mêmes raisons que celles que je viens d'exposer, les questions de cette nature devraient être résolues le plus rapidement possible. Le public s'attend et a le droit de savoir, dès que possible, si le gouvernement a erré dans une affaire aussi importante que la proclamation d'un état d'urgence. Je souligne que la Cour d'appel fédérale peut contrôler directement certaines autres décisions de la gouverneure en conseil, comme certaines décisions prises en vertu de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*.

J'ajoute que ces recommandations permettraient de régler plus rapidement ces contestations en supprimant un palier de contrôle tout en monopolisant moins de ressources et en réduisant les coûts.

Recommandation 52 : Le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* devrait être modifié pour ajouter : (1) une commission d'enquête établie en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence*; (2) le gouverneur en conseil, lorsqu'il émet une proclamation en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi* parmi les questions pour lesquelles la Cour d'appel fédérale a compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire.

6. Les autres domaines d'étude à approfondir

6.1 Les médias sociaux, la mésinformation et la désinformation

Au chapitre 6, j'explique le rôle important que les médias sociaux ont joué dans l'organisation du Convoi de la liberté. Dans le présent rapport, je traite aussi de la façon dont les médias sociaux ont contribué à la diffusion de mésinformation, voire de désinformation, avant et pendant les manifestations. Par exemple, au chapitre 5, je passe en revue le témoignage de l'expert Ahmed Al-Rawi, professeur à l'école de communication de l'Université Simon Fraser, sur la rhétorique diffusée par les médias sociaux pendant les manifestations liées au Convoi de la liberté, y compris la dynamique des théories du complot et de la désinformation. Je souligne également le rôle que la mésinformation a joué dans les croyances sur la COVID-19 et comment ces opinions ont contribué à des formes de protestation de plus en plus agressives. Au chapitre 9, j'explique comment différents organisateurs du convoi, dont Benjamin Dichter, Patrick King et Brigitte Belton, ont utilisé les médias sociaux pour qualifier de « fausse nouvelle » l'accord conclu entre un autre groupe d'organisateur et le maire d'Ottawa, Jim Watson, en vue de déplacer les camions des zones résidentielles vers la rue Wellington.

Même cette Commission a fait l'objet de mésinformation (voire de désinformation), y compris de fausses allégations selon lesquelles le premier ministre et moi sommes parents, ou Bill Blair, en tant que président du Conseil privé du Roi pour le Canada, dirigeait les travaux de la Commission. Ces types d'allégations, qui se sont facilement

répandues dans les médias sociaux, pourraient avoir pour effet de miner la confiance du public dans le travail de la Commission. Bien entendu, la critique de bonne foi d'une commission d'enquête n'est pas seulement acceptable, elle devrait être encouragée. Ironiquement, les critiques fondées sur la mésinformation et la désinformation contribuent à affaiblir la voix de ceux qui pourraient souhaiter formuler des critiques plus valables.

J'ai déjà souligné que les médias sociaux sont en fin de compte un outil, et comme tous les outils, ils peuvent être utilisés à des fins constructives et destructives. Lors de la table ronde sur la mésinformation, la désinformation et le rôle des médias sociaux, Dax D'Orazio a fait une observation semblable :

[TRADUCTION]

Il y a des coûts et des avantages à l'avènement des médias sociaux, et l'un des plus importants, en ce qui concerne les chiens de garde traditionnels, est que nous avons potentiellement un meilleur accès à des renseignements exacts et de meilleure qualité.

Cela dit, nous constatons aussi que des choses comme la conspiration, la rumeur, la haine ainsi que la propagande risquent d'exercer une plus grande influence¹³.

La table ronde et le document commandé préparé par Emily Laidlaw¹⁴, professeure à la faculté de droit de l'Université de Calgary, m'ont montré clairement que les questions entourant la mésinformation, la désinformation et les médias sociaux sont à la fois essentielles à la société moderne et incroyablement complexes et nuancées. Les modifications réglementaires risquent de porter atteinte à la liberté d'expression et d'entraîner des conséquences inattendues. L'inaction risque de permettre à

¹³ Témoignage de Dax D'Orazio, transcription, 29 novembre 2022, p. 5.

¹⁴ Emily Laidlaw, *La mésinformation, la désinformation, la malinformation et le Convoi : un examen des rôles et des responsabilités des médias sociaux*. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

l'influence corrosive de l'inconduite en ligne d'éroder la démocratie elle-même. Je ne pense pas que la présente Commission, compte tenu du temps limité dont elle disposait et de son champ d'action relativement étroit, soit le bon endroit pour faire des recommandations de portée générale à cet égard. J'espère plutôt que les preuves présentées au cours des phases d'examen des faits et des politiques de la Commission fourniront aux décideurs des données utiles alors qu'ils continuent à débattre de ces questions complexes. Je souligne que le gouvernement fédéral s'est engagé dans des initiatives visant à promouvoir un écosystème d'information sain, comme l'Initiative de citoyenneté numérique, qui vise à renforcer la résilience des citoyens face à la désinformation en ligne, et qu'il est en train de mener des consultations sur un projet de loi visant à lutter contre les contenus en ligne préjudiciables.

Recommandation 53 : Tous les ordres de gouvernement devraient poursuivre l'étude de l'impact des médias sociaux sur la société canadienne, y compris la mésinformation et la désinformation, en mettant l'accent sur la préservation de la liberté d'expression et des avantages des nouvelles technologies, tout en s'attaquant aux graves problèmes que la mésinformation, la désinformation et d'autres préjudices en ligne posent aux personnes et à la société canadienne. Les gouvernements devraient coordonner leurs travaux dans ce domaine pour s'assurer de pouvoir régler toute question de compétence.

6.2 Le sociofinancement et les cryptomonnaies

Au chapitre 13, j'examine de façon assez détaillée comment le Convoi de la liberté a amassé des fonds et comment ces fonds ont été à la fois bloqués et distribués par différents moyens. Une grande partie de ces preuves portaient sur des enjeux financiers bien connus des organes de réglementation et des tribunaux. Ma description des comptes bancaires et des injonctions conservatoires, ou *Mareva*, sera familière à la plupart des décideurs. Cependant, le financement du Convoi de la liberté a également fait appel à une série de technologies plus nouvelles, notamment le sociofinancement et les cryptomonnaies.

Ces deux technologies modernes posent des questions complexes aux pouvoirs publics. Les documents commandés produits par Michelle Cumyn¹⁵, professeure à la faculté de droit de l'Université Laval et Ryan Clements¹⁶, professeur à la faculté de droit de l'Université de Calgary, sur le sociofinancement et les cryptomonnaies, respectivement, montrent à quel point les enjeux juridiques entourant ces deux outils sont complexes. Cependant, il est évident que ce sont des technologies avec lesquelles les gouvernements devront composer. Les plateformes de sociofinancement ont permis d'amasser des millions de dollars en quelques jours pour soutenir le Convoi de la liberté. Une analyse d'expert préparée pour la Commission¹⁷ a montré que les cryptomonnaies ont permis d'amasser d'importantes sommes d'argent hors du contrôle des institutions financières conventionnelles et, dans certains cas du moins, de se soustraire selon toute apparence à des ordonnances judiciaires.

Je sais que le gouvernement fédéral a récemment entrepris une étude sur les cryptomonnaies. Je sais aussi que d'autres entités, y compris les organes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières, ont examiné et continuent d'examiner cette technologie. Je les encourage à le faire, et j'espère que les preuves obtenues grâce au travail de cette Commission les aideront dans leurs efforts.

Recommandation 54 : Le gouvernement fédéral devrait poursuivre son étude sur les cryptomonnaies. Cette étude devrait être guidée par les constatations de la présente Commission. Les fonctionnaires fédéraux devraient chercher à collaborer avec leurs homologues d'autres ordres de gouvernement afin de bénéficier des études disponibles dans ce domaine et de s'assurer de pouvoir régler toute question de compétence.

¹⁵ Michelle Cumyn, *Cadre juridique du sociofinancement et gouvernance des plateformes en ligne*. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

¹⁶ Ryan Clements, *La cryptomonnaie : difficultés pour la gouvernance conventionnelle des opérations financières*. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

¹⁷ Kroll, *Investigative Analysis*, COM00000932.

En ce qui concerne le sociofinancement, je ne formule pas de recommandation précise. Toutefois, je souhaite faire une observation. Il a beaucoup été question du spectre du « financement étranger » du Convoi de la liberté, une préoccupation qui était sans doute exagérée. Lors de la table ronde de la Commission sur la gouvernance financière, le maintien de l'ordre et le renseignement financier, différents points de vue ont été exprimés sur le financement étranger. Par exemple, Jessica Davis, présidente d'Insight Threat Intelligence, a recommandé de limiter le financement étranger d'activités politiques au Canada, qu'il soit manifeste ou secret¹⁸. Michelle Gallant, professeure à la faculté de droit de l'Université du Manitoba, a insisté sur le fait que de nombreux États utilisent les limites imposées au « financement étranger » pour étouffer les mouvements de la société civile nationale et porter atteinte à la vie privée¹⁹.

À mon avis, il est important de reconnaître que le concept de financement étranger est étendu et qu'il englobe une vaste gamme de comportements. Tant les efforts financiers clandestins d'États étrangers pour influencer sur les élections que les dons individuels de simples citoyens à des organisations de défense des droits de la personne peuvent être qualifiés de financement étranger. Je reconnais qu'il existe des types de financement étranger qui sont nuisibles et d'autres qui sont bénins et même souhaitables. J'ajouterais que le financement « étranger » peut aussi inclure l'argent versé par des citoyens canadiens vivant à l'étranger. Dans toute initiative visant à intervenir dans ce domaine, le gouvernement devrait garder ce fait à l'esprit et ne pas supposer que toutes les formes de financement étranger posent un problème.

7. Suivi et reddition de comptes

Le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* est une décision extraordinaire et de grande portée. Voilà pourquoi le Parlement a intégré dans la Loi un ensemble aussi

¹⁸ Témoignage de Jessica Davis, transcription, 28 novembre 2022, p. 101.

¹⁹ Témoignage de Michelle Gallant, transcription, 28 novembre 2022, p. 121-125.

élaboré de mesures de reddition de comptes. Cependant, j'estime qu'il manque une pièce importante pour assurer le degré de reddition de comptes requis.

Si nous voulons tirer tous les avantages d'une commission d'enquête, il est évidemment nécessaire que le gouvernement rende compte, publiquement et avec transparence, du sort qu'il réserve aux recommandations qu'elle formule. Le gouvernement doit communiquer quelles recommandations il accepte et fournir des rapports périodiques sur la manière dont il les met en œuvre. Si le gouvernement rejette des recommandations, en tout ou en partie, il doit expliquer publiquement pourquoi.

Recommandation 55 : Dans les douze mois suivant le dépôt du rapport de la commission, le gouvernement devrait offrir une réponse publique indiquant les recommandations qu'il accepte et celles qu'il rejette. Il devrait fournir un calendrier détaillé de mise en œuvre des recommandations qu'il accepte et une explication détaillée de son refus de mettre en œuvre les recommandations qu'il rejette.

Recommandation 56 : La réponse du gouvernement devrait être renvoyée à un comité de mise en œuvre, dont le mandat et la composition devraient être déterminés par le Parlement.

Acronymes, sigles et abréviations



Acronymes, sigles et abréviations

Abréviation	Titre complet
ABC	Association des banquiers canadiens
ACCF	Association canadienne des coopératives financières
ACCP	Association canadienne des chefs de police
ACLCL	Association canadienne des libertés civiles
AMC	Affaires mondiales Canada
APMA	Automotive Parts Manufacturers' Association
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ASI	Advanced Symbolics inc.
BCP	Bureau du Conseil privé
Cadre national	Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements
CCN	Commission de la capitale nationale
CCOP	Commission civile de l'Ontario sur la police
CCRCN	Centre de commandement de la région de la capitale nationale
Cellule (la)	Cellule de planification intégrée
CIC	Commandant(e) des interventions critiques
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
CN	Canadien National
COU	Centre des opérations d'urgence (Ottawa)
CPM	Cabinet du premier ministre
CSMCO	Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle



Acronymes, sigles et abréviations

CSNR	Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement
CSPO	Commission de services policiers d'Ottawa
CSPT	Commission des services policiers de Toronto
CSPW	Commission des services policiers de Windsor
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
CSU	Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences
<i>DMEU</i>	<i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>
ELP	Équipe de liaison policière (SPO)*
ELP	Équipe de liaison provinciale (PPO)*
ERCCI	Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (GRC)
EVCI	Extrémisme violent à caractère idéologique
FAC	Forces armées canadiennes
FPT	Fédéral – provincial – territorial
GCG	Gestion des cas graves
GCGC	Groupe consultatif de gestion des conflits
GGCU	Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence
GII	Groupe d'intervention en cas d'incident
GMR	Groupe mixte du renseignement
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRI	Groupe de renseignement intégré
GRP	Groupe du renseignement pour la protection (GRC)
JCCF	Justice Centre for Constitutional Freedoms

<i>LMG</i>	<i>Loi sur les mesures de guerre</i>
<i>Loi sur le SCRS</i>	<i>Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité</i>
<i>LPCGSU</i>	<i>Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence</i>
<i>LRPCFAT</i>	<i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>
<i>LSP</i>	<i>Loi sur les services policiers</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
PDE	Points d'entrée
PIB	Produit intérieur brut
PPO	Police provinciale de l'Ontario
RBC	Banque Royale du Canada
RCN	Région de la capitale nationale
<i>RMU</i>	<i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>
SCI	Système de commandement des interventions
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SJAM	Promenade Sir-John-A.-Macdonald
SMA Ops SN	Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale
Société Freedom	Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation
SPAC	Services publics et de l'Approvisionnement du Canada (ministère des)
SPO	Service de police d'Ottawa
SPP	Service de protection parlementaire
SPT	Service de police de Toronto



Acronymes, sigles et abréviations

SPVG	Service de police de la Ville de Gatineau
SPW	Service de police de Windsor**
SPW	Service de police de Winnipeg**
SQ	Sûreté du Québec
SRM	Services des règlements municipaux (Ottawa)
TBOF	Taking Back Our Freedoms
TD	Banque Toronto-Dominion
UMO	Unité de maintien de l'ordre
ZAC	Zone d'amélioration commerciale

* ELP peut référer soit à l'Équipe de liaison policière (SPO), soit à l'Équipe de liaison provinciale (PPO), selon le contexte.

** SPW peut référer soit au Service de police de Windsor, soit au Service de police de Winnipeg, selon le contexte.

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 réinterrogatoire.

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.

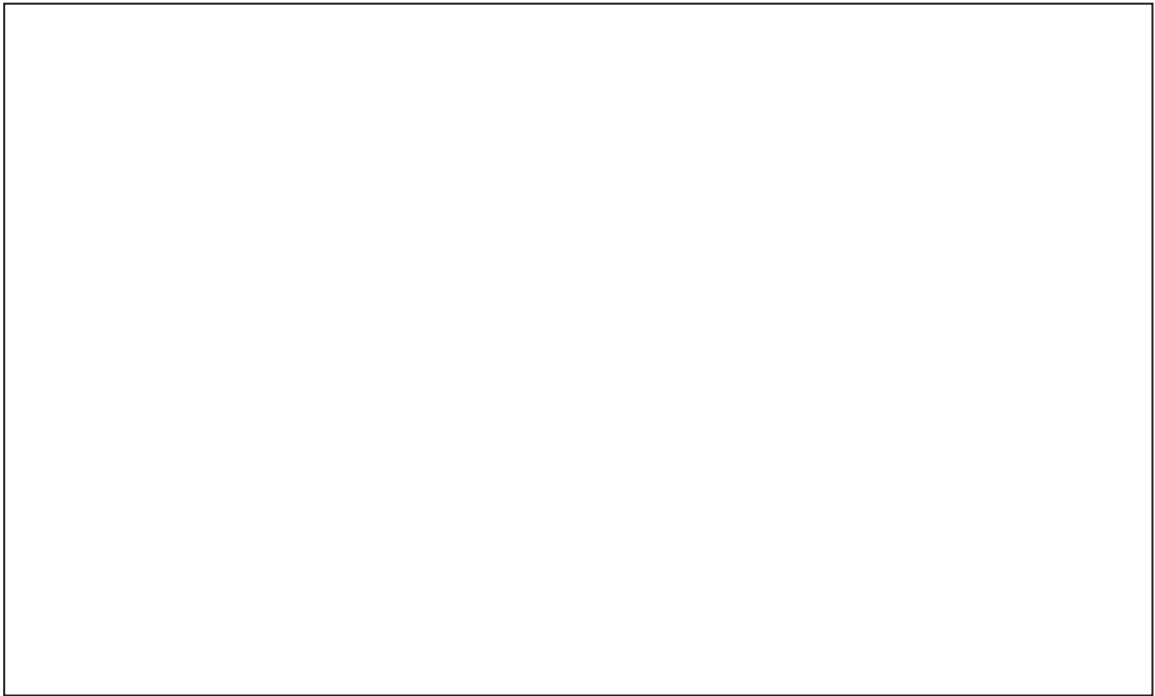
Indiquez également si le Demandeur cherche à obtenir la qualité pour agir en ce qui concerne les fonctions d'établissement des faits et/ou d'élaboration de politiques de l'Enquête, et identifiez les questions factuelles, juridiques ou politiques relevant du mandat de l'Enquête que le Demandeur souhaite 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 judiciaire 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 Sloly
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 additionnelle 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 Somme 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



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

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.

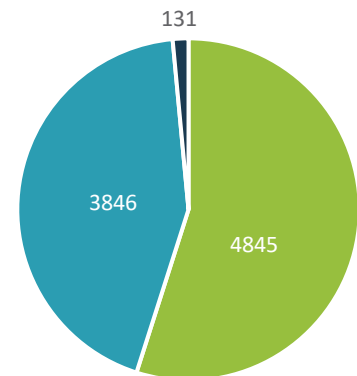
À propos des consultations et des participants

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



■ Questionnaire ■ Courriel ■ Poste

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 :

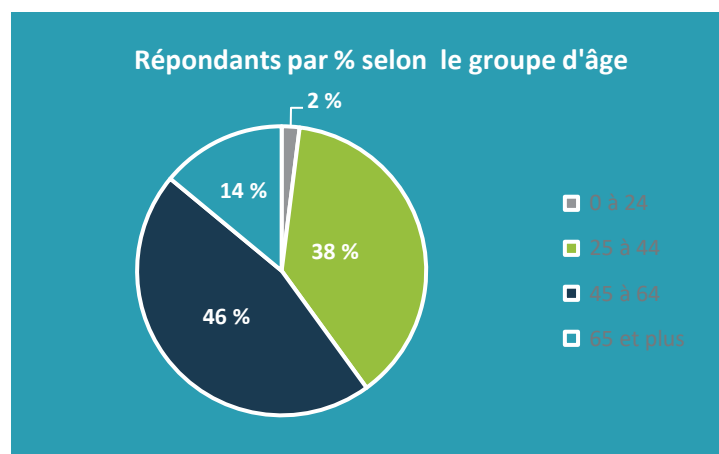
Question n° 1 (veuillez choisir toutes les questions qui s'appliquent)

- 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.

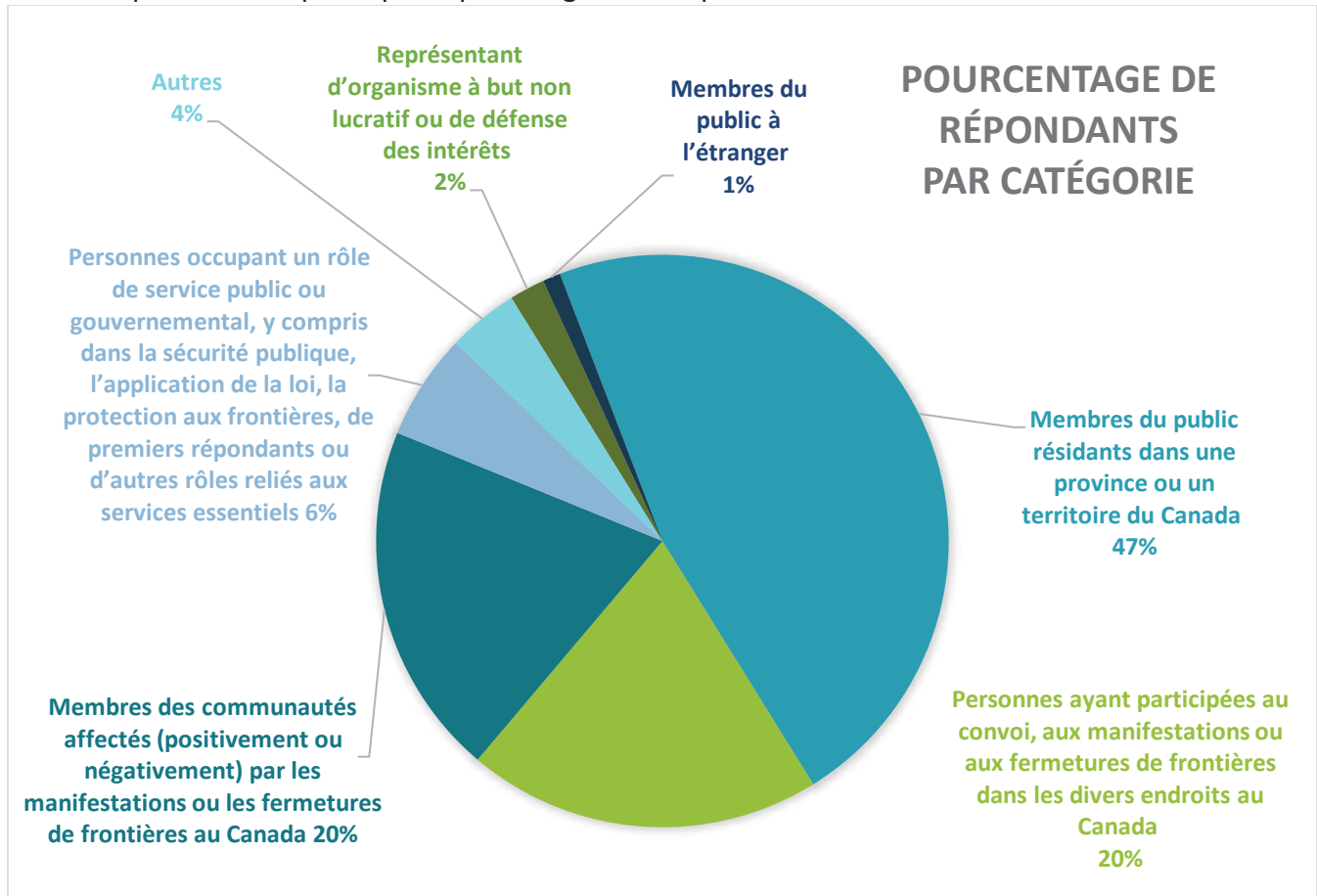
L'âge des répondants était également varié.²



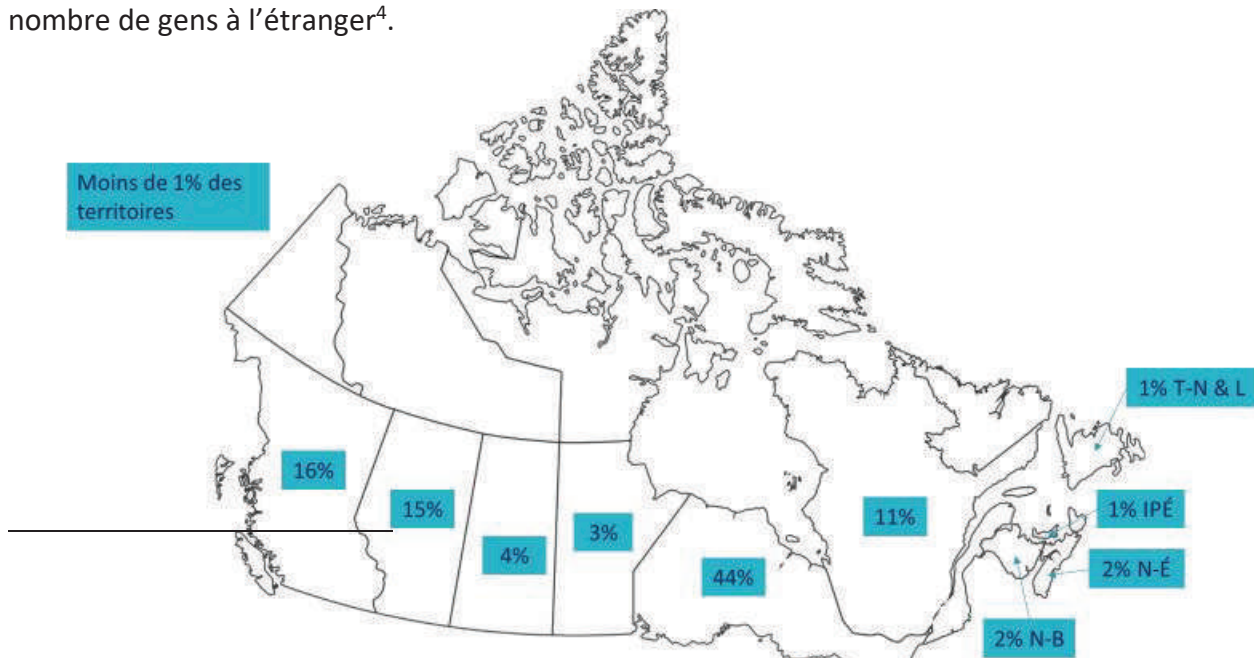
² Notez que cette information a été fournie volontairement par les répondants au questionnaire seulement.



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 surmédiatisation

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 surmédiatisation 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 surmédiatisation 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 avaient 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.

Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022



Volume 5 : Documents d'orientation

L'honorable Paul S. Rouleau, commissaire

Février 2023



**COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE**



Avis au lecteur

Conformément aux règles 5 à 10 des *Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques* de la Commission, 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 »).

Les points de vue exprimés dans un document commandé sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du commissaire. Les énoncés de faits contenus dans un document commandé ne représentent pas nécessairement le point de vue du commissaire. Les conclusions de fait du commissaire sont fondées sur la preuve présentée lors des audiences de la Commission.



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Volume 5: Documents d'orientation

Février 2023



Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022.

Volume 5 : Documents d'orientation.

© 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 5: Policy Papers.

Vol. 5 - CP32-167/5-2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46703-0

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



Table des matières

1. Cadre juridique du sociofinancement et gouvernance des plateformes en ligne – Michelle Cumyn	1-1
2. La cryptomonnaie : difficultés pour la gouvernance conventionnelle des opérations financières – Ryan Clements	2-1
3. Liberté d’expression – Richard Moon	3-1
4. La liberté de réunion pacifique et l’alinéa 2c) de la <i>Charte</i> – Jamie Cameron	4-1
5. Gouvernance des situations d’urgence dans un contexte intergouvernemental – Jocelyn Stacey	5-1
6. La norme des motifs raisonnables de croire en droit criminel canadien – Anne-Marie Boisvert	6-1
7. La vulnérabilité du Canada et de l’Ontario aux perturbations des chaînes d’approvisionnement internationales dans le contexte des événements de février 2022 – François Delorme & Florence Ouellet	7-1
8. La mésinformation, la désinformation, la malinformation et le Convoi : un examen des rôles et des responsabilités des médias sociaux – Emily B. Laidlaw	8-1
9. La nécessité dans le cadre de la <i>Loi sur les mesures d’urgence</i> – Nomi Claire Lazar	9-1
10. Pouvoirs policiers et troubles de l’ordre public – Steven Penney & Colton Fehr	10-1



Table des matières (suite)

- | | |
|--|------|
| 11. Série sur les clivages sociaux : Le séparatisme en Alberta et le Convoi de la liberté : une nouvelle marque d'aliénation de l'Ouest
– Jared J. Wesley | 11-1 |
| 12. Série sur les clivages sociaux : L'évolution des clivages au Canada
- Nomi Claire Lazar | 12-1 |
| 13. Série sur les clivages sociaux : Comprendre le mouvement pour la liberté : Causes, conséquences et réponses possibles
– Frank Graves | 13-1 |
| 14. Série sur les clivages sociaux : Les convois des camionneurs (2019 – 2022) – Frédéric Boily | 14-1 |
| 15. Le rôle croissant du secteur de la sécurité privée dans le maintien de l'ordre public – George S. Rigakos | 15-1 |
| 16. Le maintien de l'ordre lors des manifestations de grande ampleur au Canada : Pourquoi une loi sur le maintien de l'ordre public est nécessaire au Canada – Robert Diab | 16-1 |
| 17. Le rôle des services de renseignement dans les états d'urgence
– Wesley Wark | 17-1 |



Cadre juridique du sociofinancement et gouvernance des plateformes en ligne

Michelle Cumyn

Professeure, Université Laval



1. Le mandat

Le mandat qui m'a été confié est le suivant : fournir une revue indépendante et critique de la littérature pertinente, ce qui comprend une analyse de la loi, de la jurisprudence et de la doctrine concernant le cadre juridique du sociofinancement sous forme de dons et la gouvernance des plateformes de sociofinancement.

Il s'agit d'aborder également la dimension juridictionnelle et transnationale du sociofinancement et de s'intéresser, s'il y a lieu, aux modèles de droit étranger.

Outre le cadre juridique, il convient de documenter la dominance et l'influence de certaines plateformes et les défis ou problèmes associés à ces plateformes.

2. Réponse courte

Le sociofinancement sous forme de dons fait naître des rapports juridiques entre le porteur de projet, les donateurs et les bénéficiaires de la campagne. Le porteur de projet désigne la personne ou le groupe qui a lancé la campagne de sociofinancement. Deux types d'intermédiaires jouent aussi un rôle : la plateforme de sociofinancement qui héberge la campagne sur une page dédiée de son site Web et l'intermédiaire de paiement. L'intermédiaire de paiement est une institution financière ou une entreprise de services monétaires à qui la plateforme de sociofinancement confie le traitement des dons et leur transfert aux personnes qu'elle désigne.

Le cadre juridique applicable au sociofinancement sous forme de dons est mal défini et partiellement inadéquat, en droit privé provincial comme en droit public fédéral.

En droit québécois, l'application du contrat de donation au sociofinancement n'est pas satisfaisante, que l'on considère le porteur de projet ou le bénéficiaire comme donataire des fonds recueillis.

En common law canadienne, l'application de la fiducie rend mieux compte du rôle du porteur de projet, qui détient les fonds comme fiduciaire. Cependant, d'autres difficultés surviennent lorsque la fiducie n'est pas valide en raison de l'indétermination de son objet, si les fonds n'ont pas pu être employés pour réaliser cet objet ou s'il subsiste un reliquat de ces fonds.



La Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada a conçu une loi uniforme sur le sociofinancement sous forme de dons qui permet de résoudre ces difficultés. Son adoption à l'échelle canadienne apporterait une meilleure protection aux donateurs et aux bénéficiaires, tout en balisant les pouvoirs de la plateforme de sociofinancement lorsqu'elle s'immisce dans l'administration et la disposition des fonds. Puisque le sociofinancement déborde souvent des frontières d'un seul ressort, l'adoption d'un cadre juridique harmonisé réduirait l'incertitude résultant d'un conflit de loi ou de for.

Si l'on se tourne vers le droit public fédéral, plusieurs infractions prévues au *Code criminel* répondent aux pires abus en matière de sociofinancement : on pense notamment à la fraude, à l'escroquerie ou à l'abus de confiance. La clarification du droit privé applicable faciliterait leur mise en œuvre en précisant qui peut détenir les fonds et à quel titre. Les dispositions qui visent le financement du terrorisme semblent couvrir le risque que pourrait représenter le sociofinancement à cet égard. Enfin, l'ordonnance de blocage des fonds qu'autorise le *Code criminel* a constitué une mesure efficace dans le contexte du « convoi pour la liberté ».

Dans la continuité des mesures financières fondées sur la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement fédéral a modifié le *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* en avril 2022, pour y assujettir les plateformes de sociofinancement sous forme de dons. Il faudrait examiner l'utilité de ces mesures puisque les plateformes confient généralement le traitement des paiements à des intermédiaires qui sont déjà visés par cette réglementation. En outre, certaines organisations qui recourent au sociofinancement sans passer par une plateforme pourraient y échapper.

Pour l'essentiel, la collecte et l'utilisation des données personnelles par les plateformes de sociofinancement soulèvent les mêmes enjeux que pour les médias sociaux. La réforme de la législation sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé devrait répondre à ces préoccupations.

Certaines campagnes de sociofinancement ont attiré l'attention en raison de leur caractère politique. On se rend compte de leur efficacité pour mobiliser et financer des mouvements citoyens, et parfois des mouvements de contestation qui ébranlent l'État. Il ne faudrait pas exagérer ce risque en imposant au sociofinancement un cadre trop rigide, car il demeure avant tout un outil d'entraide et de soutien à des projets qui bénéficient à la communauté. Cependant, il y a lieu de s'assurer que le sociofinancement ne permette pas de contourner les lois électorales.

Enfin, les règles fiscales qui imposent une gestion rigoureuse et transparente aux organismes de bienfaisance enregistrés ne s'appliquent pas à la plupart des



organisations qui ont recours au sociofinancement et encore moins aux regroupements informels. Il est sans doute fréquent que la plateforme de sociofinancement ne vérifie pas l'identité des porteurs de projet ou des donateurs. Cependant, de nombreux rapports de droit privé se nouent sans publicité ni contrôle d'identité, ce qui ne semble pas préoccupant.

En définitive, la clarification du droit privé à l'échelle canadienne paraît essentielle pour parvenir à un meilleur encadrement du sociofinancement sous forme de dons et pour faciliter la mise en œuvre du droit public qui lui est applicable.

3. Le contexte

Lors du « convoi pour la liberté » qui s'est déroulé à Ottawa en janvier et en février 2022 (ci-après le « convoi »), les organisateurs ont lancé des campagnes de sociofinancement par l'entremise de deux plateformes établies aux États-Unis, les plateformes GoFundMe (GFM) et GiveSendGo (GSG). Ces campagnes ont permis d'amasser plus de 10 millions de dollars dans le but de soutenir financièrement les camionneurs qui prenaient part au convoi.

Le déroulement de ces deux campagnes de sociofinancement soulève plusieurs questions relatives au cadre juridique du sociofinancement et à la gouvernance des plateformes en ligne. Il est utile de décrire brièvement le déroulement de ces deux campagnes et les mesures de contrôle dont elles ont fait l'objet. Pour bien situer ces éléments dans leur contexte, voici d'abord une chronologie sommaire des événements jusqu'à la levée des mesures d'urgence le 23 février.

3.1 Chronologie des événements

- Le 13 janvier : annonce dans les médias sociaux du « Convoi pour la liberté 2022 ».
- Le 14 janvier : lancement d'une campagne de sociofinancement dans la plateforme GFM.
- Le 22 janvier : départ des premiers convois.
- Le 27 janvier : GFM verse 1 million \$ à Tamara Lich sur les 6,7 millions déjà amassés.
- Le 28 janvier : arrivée des convois à Ottawa. On rapporte des propos menaçants ou racistes et du harcèlement de la part des manifestants, notamment à l'endroit des journalistes.
- Le 29 janvier : première journée complète de manifestations à Ottawa.



- Les incidents qui troublent la paix se multiplient dans les jours qui suivent. Des drapeaux et symboles nazis ou d'extrême-droite sont brandis par certains manifestants. Les résidents du centre-ville sont incommodés par le bruit des klaxons et les gaz d'échappement des camions. Certains résidents craignent de sortir. Plusieurs commerces demeurent fermés sur recommandation de la police d'Ottawa.
- Le 30 janvier : constitution de l'OBNL « Freedom 2022 Human Rights and Freedoms » en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*.
- Le 2 février : après une rencontre avec la police d'Ottawa, GFM annonce que la campagne de sociofinancement est sous examen pour déterminer si elle est conforme à ses conditions d'utilisation.
- Dans les jours suivants, les arrestations et avis d'infraction se multiplient.
- Le 4 février : une action collective est déposée par des résidents d'Ottawa contre les organisateurs, partisans et participants du convoi (Affaire *Li c Barber*). Le même jour, GFM met fin à la campagne de sociofinancement. Les sommes amassées s'élèvent alors à 10 millions \$. Tamara Lich annonce une nouvelle campagne de sociofinancement par l'entremise de la plateforme GSG.
- Le 5 février : GFM annonce qu'elle remboursera automatiquement tous les donateurs.
- Le 6 février : la ville d'Ottawa déclare l'état d'urgence.
- Le 7 février : dans le contexte de l'action collective des résidents d'Ottawa, le juge McLean de la Cour supérieure de l'Ontario ordonne aux camionneurs du convoi de cesser d'utiliser leurs klaxons.
- Le 10 février : à la demande du PG de l'Ontario, le juge en chef McWatt de la Cour supérieure de l'Ontario accorde *ex parte* une ordonnance de blocage des fonds détenus par GSG sur le fondement de l'art 490.8 du *Code criminel*.
- Le 11 février : l'Ontario déclare l'état d'urgence.
- Le 14 février : le gouvernement fédéral invoque la *Loi sur les mesures d'urgence*.
- Le 15 février : la gouverneure en conseil prend le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. Le chef de la police d'Ottawa démissionne.
- Le 17 février : Tamara Lich et Chris Barber sont arrêtés. Dans le contexte de l'action collective des résidents d'Ottawa, le juge MacLeod de la Cour supérieure de l'Ontario accorde une injonction interlocutoire *ex parte* pour geler les actifs financiers des organisateurs, partisans et participants du convoi.
- Le (ou vers le) 20 février : les entités financières visées par le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* procèdent au blocage de plusieurs comptes appartenant à des organisateurs ou participants du convoi.
- Le 23 février : le gouvernement fédéral révoque l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.



3.2 Les campagnes de sociofinancement liées au convoi

Dans les plateformes de GFM et de GSG, chaque campagne de sociofinancement a sa page dédiée. On y retrouve les informations essentielles concernant : 1) le nom de la campagne; 2) le nom du porteur de projet; et 3) les modalités de la campagne, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles le porteur de projet sollicite des dons et la manière dont il entend en disposer. La date de lancement de la campagne n'apparaît pas toujours sur la page dédiée. De plus, la page dédiée disparaît après que la campagne est arrivée à son terme, si bien qu'il est parfois difficile de retrouver ces informations après la fin de la campagne.

3.2.1 La campagne lancée par l'entremise de la plateforme GoFundMe

Nom de la campagne : Freedom Convoy

Date de lancement : le 14 janvier 2022

Porteurs de projet : Tamara Lich et Benjamin Dichter. L'avocat Keith Wilson, qui représente Tamara Lich, a affirmé au *Globe & Mail* que Benjamin Dichter n'a jamais été impliqué et qu'il n'a jamais eu de contrôle sur les fonds¹.

Modalités de la campagne : la page dédiée n'existe plus, mais différents médias rapportent que les fonds doivent servir à payer pour le combustible, la nourriture et le logement des camionneurs qui participent au convoi².

¹ Colin Freeze, « MPs call on GoFundMe staff to testify about efforts to screen out hate campaigns », *Globe & Mail*, (3 février 2022), en ligne : [<theglobeandmail.com/canada/article-gofundme-mps-screen-hate-campaigns-trucker-convoy/>](https://theglobeandmail.com/canada/article-gofundme-mps-screen-hate-campaigns-trucker-convoy/), dernière consultation le 26 septembre 2022.

² Christopher Reynolds, « GoFundMe gèle 4 millions destinés aux camionneurs contestataires », *Presse Canadienne*, (25 janvier 2022), en ligne : [-<lapresse.ca/covid-19/2022-01-25/vaccination-obligatoire/gofundme-gele-4-millions-destines-aux-camionneurs-contestataires.php>](https://lapresse.ca/covid-19/2022-01-25/vaccination-obligatoire/gofundme-gele-4-millions-destines-aux-camionneurs-contestataires.php), dernière consultation le 26 septembre 2022. L'article cite cet extrait de la page dédiée à la campagne de sociofinancement sur GFM : « Notre gouvernement actuel met en œuvre des règles et des obligations qui détruisent les fondements de nos entreprises, de nos industries et de nos moyens de subsistance. Nous sommes un pays pacifique qui a aidé à protéger les nations du monde entier contre les gouvernements tyranniques qui ont opprimé leur peuple, et maintenant il semble que cela se produit ici. »



Mesures de suivi par la plateforme GFM : la campagne a été suivie de près par GFM³. Le 25 janvier, GFM a annoncé qu'elle bloquait les fonds en attendant que Mme Lich fournisse un plan sur la manière dont ils seraient dépensés⁴. Elle lui verse 1 million de dollars le 27 janvier.

GFM suspend la campagne de sociofinancement « Freedom Convoy » le 2 février et y met fin le 4 février⁵. Elle explique alors que les forces de l'ordre l'ont informée que la manifestation avait pris une tournure violente et que les manifestants commettaient des actes criminels, ce qui contrevient aux conditions d'utilisation de la plateforme qui interdisent notamment la promotion de la violence et le harcèlement⁶.

La campagne de sociofinancement a permis de recueillir plus de 10 millions \$ avant que GFM ne décide d'y mettre fin.

GFM a d'abord promis de rembourser les donateurs qui le demandent et de verser les fonds excédentaires à des organismes de bienfaisance choisis par les porteurs de

³ Dès le lendemain du lancement, GFM a commencé à surveiller activement la campagne « en raison d'une activité importante de collecte de fonds » : Témoignage de M Juan Benitez, président de GFM. Chambre des communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Témoignages, 44-1, n°12 (3 mars 2022), en ligne : noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/SECU/reunion-12/temoignages .

⁴ Rachel Hollis, porte-parole de GFM, a affirmé par courriel à la Presse canadienne : « Nous exigeons des gens qui mobilisent de l'argent qu'ils soient transparents au sujet des fonds et qu'ils aient un plan clair sur la façon dont ils seront dépensés. Dans ce cas, nous sommes en communication avec l'organisateur pour vérifier cette information. Les fonds seront conservés en toute sécurité jusqu'à ce que l'organisateur soit en mesure de fournir la documentation à notre équipe sur la manière dont ils seront distribués. ». *Presse Canadienne*, *supra* note 2.

⁵ Témoignage de M Juan Benitez, *supra* note 3.

⁶ Nick Boisvert, «GoFundMe ends payments to convoy protest, citing reports of violence and harassment », *CBC* (4 février), en ligne : [cbc.ca/news/politics/gofundme-stops-payments-1.6340526](https://www.cbc.ca/news/politics/gofundme-stops-payments-1.6340526)>. GFM annonce sur son site: « We now have evidence from law enforcement that the previously peaceful demonstration has become an occupation, with police reports of violence and other unlawful activity ».

GFM s'est défendue du versement qu'elle a fait parce que « organizers were able to prove that money would be used for participants involved in peaceful protest ».



projet⁷. Le lendemain, GFM a annoncé que tous les donateurs seraient remboursés automatiquement⁸.

3.2.2 La campagne lancée par l'entremise de la plateforme GiftSendGo

La page dédiée n'existe plus, mais elle a été conservée dans un blogue de Mark Blumberg⁹.

Nom de la campagne : « Freedom Convoy 2022 »

Date de lancement : le 4 ou le 5 février 2022

Porteur de projet: Freedom 2022 Human Rights and Freedoms, une OBNL incorporée le 30 janvier 2022 sous la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*. Tamara Lich et Benjamin Dichter figurent parmi les administrateurs¹⁰.

Modalités de la campagne : sur la page dédiée, il était prévu que les fonds serviraient à payer pour le combustible, la nourriture et l'hébergement des camionneurs sans préciser s'il s'agissait seulement des participants d'Ottawa ou aussi des camionneurs impliqués dans d'autres manifestations au Canada. La page indiquait aussi que les fonds seraient versés directement à un fournisseur de carburant et qu'en cas de fonds excédentaires, ces derniers seraient remis à un « credible Veterans organization which will be chosen by the donors ».

⁷ GFM a alors « offert aux donateurs la possibilité de demander un remboursement ou, conformément aux déclarations de l'organisatrice de la campagne de sociofinancement, de faire en sorte que leurs dons soient remis à des organismes de bienfaisance reconnus et crédibles, choisis par l'organisatrice de la campagne de sociofinancement et vérifiés par GoFundMe ». *Ibid.*

⁸ GoFundMe, « UPDATE : GoFundMe to refund all Freedom Convoy 2022 donations » (4 février 2022), en ligne : *Medium* <medium.com/gofundme-stories/update-gofundme-statement-on-the-freedom-convoy-2022-fundraiser-4ca7e9714e82>.

⁹ Mark Blumberg, «New Canadian Federal non-profit 'Freedom 2022 Human Rights and Freedoms'» (6 février 2022), en ligne (blogue) : *Canadian Charity Law* <canadiancharitylaw.ca/blog/new-non-profit-freedom-2022-human-rights-and-freedoms/>.

¹⁰ Voir l'information disponible dans le site de Corporations Canada. Corporations Canada, « Federal Corporation Information – 1372685-1 », en ligne : <[ic.gc.ca/app/scr/cc/CorporationsCanada/fdriCrpDtIs.html?corpId=13726851&V_TOKEN=ull&crpNm=Freedom 2022 Human Rights and Freedoms&crpNmbr=&bsNmbr=>](https://ic.gc.ca/app/scr/cc/CorporationsCanada/fdriCrpDtIs.html?corpId=13726851&V_TOKEN=null&crpNm=Freedom 2022 Human Rights and Freedoms&crpNmbr=&bsNmbr=>)>, dernière modification le 14 septembre 2022.



Dans un communiqué, GSG a affirmé que les organisateurs s'étaient engagés à employer les fonds pour accorder une aide humanitaire et un soutien juridique aux camionneurs du convoi¹¹.

Selon les dires de Jacob Wells, co-fondateur et représentant de GSG, les fonds amassés lors de cette campagne ont finalement été remboursés aux donateurs. En effet, dans l'un des jugements intervenus dans l'affaire *Li v Barber*, le juge relate ce qui suit : « I am advised by Mr. Groot and by Mr. Wells that the defendant Freedom 2022 Human Rights and Freedoms was to have been a recipient of funds raised on the GiveSendGo platform, but it did not open a bank account to receive the funds prior to the granting of the injunction. As a consequence, the funds were never transferred. Mr. Wells advises that GiveSendGo is now returning those funds to the donors. »¹²

La campagne de sociofinancement a permis de recueillir plus de 12 millions de \$.

3.2.3 Les autres campagnes lancées par l'entremise de la plateforme GiftSendGo

En date du 26 septembre 2022, au moins sept autres campagnes sont toujours actives en lien avec le convoi. Par exemple, une campagne intitulée « Freedom Convoy 2022 Worldwide Fund God Bless » et lancée par « Envision LBV » a amassé plus de 1 million \$ sur un objectif de 2 millions¹³.

Une deuxième campagne intitulée « Unacceptable Documentary Freedom Convoy » recueille des dons pour la production d'une vidéo qui relate le déroulement du convoi. 45 000 \$ ont été amassés sur un objectif de 90 000 \$¹⁴.

¹¹ Sarah Turnbull, « Freedom Convoy raises millions on new crowdfunding platform », *CTV News* (8 février 2022), en ligne : <[ctvnews.ca/politics/freedom-convoy-raises-millions-on-new-crowdfunding-platform-1.5772985](https://www.ctvnews.ca/politics/freedom-convoy-raises-millions-on-new-crowdfunding-platform-1.5772985)>, dernière consultation le 26 septembre 2022.

¹² *Li v Barber*, 2022 ONSC 1543, au para 18. Ce jugement, rendu dans le contexte de l'action collective des résidents d'Ottawa, concerne le renouvellement de l'injonction interlocutoire rendue *ex parte* pour geler les actifs des défendeurs à l'action. Le juge précise que la plateforme GSG n'est pas visée par l'injonction et que les fonds qu'elle n'a pas distribués aux porteurs de projet ou aux bénéficiaires de la campagne ne font pas l'objet du gel (aux para 17-24).

¹³ GiveSendGo, « Freedom Convoy 2022 Worldwide Fund God Bless », en ligne : *GiveSendGo* <givesendgo.com/FreedomConvoy2022Worldwide>, dernière consultation le 26 septembre 2022.

¹⁴ GiveSendGo, « Unacceptable Documentary Freedom Convoy », en ligne : *GiveSendGo*, <givesendgo.com/unacceptabledoc>, dernière consultation le 26 septembre 2022.



Une troisième campagne a été lancée par « Canadian Friends » pour soutenir financièrement Tamara Lich. La somme amassée est de 70 000 \$. La page mentionne que la campagne est approuvée par l’avocat de Tamara Lich, Keith Wilson, QC¹⁵.

Comme l’illustrent ces exemples, un même événement peut donner lieu à plusieurs campagnes dont il est parfois difficile de savoir si elles ont le soutien ou l’aval des bénéficiaires ou des principaux organisateurs d’une cause ou d’un mouvement. On a aussi rencontré ce phénomène lors de la tragédie de Humboldt, en Saskatchewan. La principale campagne de sociofinancement lancée par l’entremise de la plateforme GFM a permis d’amasser 15 millions \$ pour venir en aide aux victimes et à leurs familles. Lorsque cette campagne a pris fin, certaines personnes ont été frustrées de ne pas pouvoir y contribuer. De nouvelles campagnes ont été lancées à l’initiative d’autres porteurs de projet. Le président de l’équipe des Broncos a pris la parole publiquement pour informer les contributeurs éventuels que ces autres campagnes n’étaient pas endossées par l’équipe¹⁶.

3.2.4 La campagne de sociofinancement « Ottawa Fund »

Mentionnons une autre campagne de sociofinancement lancée pour soutenir l’action collective des résidents d’Ottawa. On y accède par une page, créée semble-t-il par le cabinet d’avocats des demandeurs, qui communique de l’information à propos de l’action collective¹⁷. Sur la page de dons, il est précisé que les sommes recueillies serviront à payer les honoraires des avocats et les autres déboursés des demandeurs

¹⁵ GiveSendGo, « Supporting Tamara Lich », en ligne : *GiveSendGo* <givesendgo.com/Tamaralich>, dernière consultation le 26 septembre 2022.

¹⁶ La personne qui a lancé la campagne de sociofinancement principale, Mme Kellington, semble avoir cédé sa place assez rapidement aux dirigeants de l’équipe des Broncos et à GFM, qui ont créé une fondation et présenté une requête à la Cour supérieure de la Saskatchewan pour qu’elle autorise un plan de distribution des fonds, voir : *Re Humboldt Broncos Memorial Fund Inc*, 2018 SKQB 341. Voir aussi les ordonnances rendues dans cette affaire : Q.B.G. No 1038 of 2018 (6 avril 2018), en ligne : <cdn2.mltaikins.com/wp-content/uploads/2018/07/Filed-Order-Initial-Order-under-the-IPAA.pdf> et (28 novembre 2018), en ligne : <cdn2.mltaikins.com/wp-content/uploads/2018/11/Final-Order.pdf> , dernière consultation le 26 septembre 2022.

¹⁷ Voir : « Ottawa Convoy Class Action », en ligne : *Class Action* <ottawaconvoyclassaction.ca/>, dernière consultation le 26 septembre 2022.



en lien avec l'action, et que toute somme excédentaire sera remboursée aux donateurs qui en feront la demande après la fin des procédures¹⁸.

La page de dons a été créée grâce aux outils logiciels proposés par NationBuilder et Progressive Nation, un concepteur de sites Web qui intègre les outils de NationBuilder. Les logiciels développés par ces firmes permettent de concevoir un site Web pour une organisation, une cause, un mouvement ou une campagne avec divers contenus et fonctionnalités, dont une page de dons¹⁹. Il est alors possible de recueillir les données personnelles des donateurs et des autres personnes qui suivent la campagne ou s'y engagent, de façon intégrée. Le produit développé par NationBuilder, une entreprise californienne lancée en 2011, était conçu à l'origine pour faciliter les campagnes électorales. De nombreux partis politiques et politiciens aux États-Unis et dans le monde ont eu recours aux outils de NationBuilder, qui étend aujourd'hui ses activités dans d'autres sphères²⁰.

Ces divers exemples illustrent qu'il n'est pas toujours facile de savoir quels individus ou organisations sont à l'origine d'une campagne de sociofinancement, puisque celle-ci peut être lancée par un regroupement informel. De plus, les campagnes de sociofinancement sous forme de dons sont parfois affiliées à des mouvements politiques et peuvent être difficiles à distinguer de ceux-ci. Enfin, les campagnes de sociofinancement ne passent pas toujours par un portail de sociofinancement comme ceux de GFM et GSG : elles peuvent être intégrées à même le site Web d'une organisation ou d'un mouvement parfois éphémère.

3.3 Les mesures de contrôle visant les fonds recueillis

Les fonds recueillis par l'entremise des plateformes GFM et GSG ont fait l'objet de plusieurs mesures de contrôle visant à bloquer des comptes ou à geler des fonds.

¹⁸ Voir : « Friends of the Ottawa Convoy Class Action Fight », en ligne : *The Ottawa Fund* <ottawafund.ca/>, dernière consultation le 26 septembre 2022.

¹⁹ Voir : « Digital Organizing Tools for Campaigns, Causes & Organizations », en ligne : *Progressive Nation* <progressivenation.ca/services> et « NationBuilder About », en ligne : *Nation Builder* <nationbuilder.com/about>, dernières consultations le 26 septembre 2022.

²⁰ Voir : « NationBuilder » (20 février 2022), en ligne : Wikipédia <fr.wikipedia.org/wiki/NationBuilder>, dernière consultation le 26 septembre 2022. La page en anglais : <en.wikipedia.org/wiki/NationBuilder>.



3.3.1 L'ordonnance de blocage sur le fondement de l'art 490.8 du *Code criminel*

Le 10 février 2022, le juge en chef McWatt de la Cour supérieure de l'Ontario a accordé *ex parte* une ordonnance de blocage des fonds détenus par GSG sur le fondement de l'art 490.8 du *Code criminel*, jugeant que ces fonds seraient employés pour la commission d'une infraction criminelle grave²¹. L'ordonnance serait exécutoire en vertu des accords de coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de criminalité financière²². Le 3 mars 2022, GSG aurait déclaré que ces fonds étaient détenus dans un compte bancaire aux États-Unis et qu'elle voulait s'assurer qu'ils soient versés aux bénéficiaires ou, si cela était impossible, remboursés aux donateurs²³.

3.3.2 L'action collective et le gel d'actifs financiers

Le 4 février 2022, Mme Li, résidente d'Ottawa, a intenté une action collective contre les organisateurs, les partisans et les participants du convoi dans l'affaire *Li v Barber*²⁴. Les demandeurs représentés par Mme Li sont les résidents, les commerçants et les travailleurs du secteur de la ville touché par le convoi. L'action

²¹ Il ne semble pas que cette décision soit publiée. L'information rapportée provient de *Li v Barber*, 2022 ONSC 1176, au para 31.

²² Chambre des communes, Comité permanent des finances, Témoignages, 44-1, n°21 (22 février 2022), en ligne : <noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/FINA/reunion-21/temoignages#Int-11540238>; Chambre des communes, Comité permanent des finances, « Invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et les mesures connexes : Rapport du Comité permanent des finances (juin 2022) (président : Peter Fonseca), à la p 20.

²³ Voir le témoignage de M. Jacob Wells : Chambre des communes, Comité permanent des finances, Témoignages, 44-1, n°12 (3 mars 2022), en ligne : <noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/SECU/reunion-12/temoignages#Int-11556653> ; *Ibid*, à la p 21.

²⁴ *Li v Barber*, 2022 ONSC 1176 (demande introductive d'instance), en ligne : <ottawaconvoyclassaction.ca/claim-amended.pdf>.



est fondée sur le délit de nuisance et plus de 300 millions \$ sont réclamés à titre de dommages compensatoires et punitifs²⁵.

Le 17 février, Mme Li a présenté une requête *ex parte* devant le juge MacLeod de la Cour supérieure de l'Ontario pour obtenir une injonction interlocutoire afin de geler les actifs financiers des défendeurs avant qu'ils ne puissent les dissiper (*mareva injunction*). L'injonction visait notamment les sommes amassées grâce à la campagne de sociofinancement GSG. Le juge a accueilli la demande et les motifs de sa décision ont été publiés le 22 février²⁶.

Le juge a accordé l'injonction en gelant tous les actifs financiers, incluant des portefeuilles de cryptomonnaie, détenus par les défendeurs (dont plusieurs sont désignés par l'appellation « John Doe » puisqu'ils ne sont pas encore identifiés), afin que ces actifs soient disponibles pour indemniser les demandeurs de l'action collective, le cas échéant. Les porteurs de projet des campagnes de sociofinancement, en particulier l'OBNL « Freedom 2022 Human Rights and Freedoms », étaient visés par l'injonction.

Quant aux plateformes de sociofinancement, les effets de l'ordonnance sont plus ambigus. GFM et GSG sont nommés et visés par l'ordonnance en tant qu'intermédiaires qui détiennent possiblement des fonds pour les défendeurs²⁷. Dans ses motifs, le juge ajoute toutefois que les fonds qui n'ont pas encore été remis par la plateforme de sociofinancement aux organisateurs ou bénéficiaires de la campagne ne seraient pas visés²⁸. Or, en se fondant sur la preuve présentée par la requérante, le juge estime que les fonds amassés par l'entremise de la plateforme GSG sont déjà détenus par les défendeurs et que GSG n'a pas de contrôle sur ces fonds ni la

²⁵ *Ibid.* Dans le contexte de cette affaire, les demandeurs ont obtenu du juge McLean de la Cour supérieure qu'il ordonne aux participants au convoi de cesser d'actionner leurs klaxons. Voir à ce sujet : *Li v Barber*, 2022 ONSC 1037 (procès-verbaux d'audience des 5 et 7 février); Irina Ceric et Jasminka Kalajdzic, « Policing Protest via the Civil Law : Class Actions, Injunctions, and the 'Freedom Convoy' » [2022] 70 Crim L Q 247. D'après les auteures, l'injonction n'a guère été respectée (260). Il appartenait à la police d'Ottawa d'en assurer le respect.

²⁶ *Li v Barber*, 2022 ONSC 1176.

²⁷ *Li et al v Barber et al*, 2022 ONSC (ordonnance), en ligne : ottawaconvoyclassaction.ca/order-mareva.pdf.

²⁸ *Li v Barber*, *supra* note 26, au para 15: « Suffice to say that a crowdsourcing fund held by a fundraising platform is probably not the property of the intended beneficiaries until the funds are released. It would be difficult to argue that such a fund would fall within the ambit of a Mareva injunction. »



possibilité de rembourser les donateurs²⁹, ce qui s'avère inexact comme on le verra dans un instant.

Le 28 février, l'injonction est renouvelée, puis ajournée pour permettre à certains défendeurs ou intermédiaires de consigner les actifs financiers qu'ils détiennent et ainsi permettre la levée de l'injonction à leur endroit. Ainsi, des fonds qui provenaient possiblement du versement de 1 million \$ par GFM à Tamara Lich, détenus dans un compte à la banque TD, et d'autres sommes provenant de campagnes de sociofinancement et versés à un certain M Garrah, sont semble-t-il consignés³⁰.

Quant à GSG, le juge affirme ce qui suit :

[18] I am advised by Mr. Groot and by Mr. Wells that the defendant Freedom 2022 Human Rights and Freedoms was to have been a recipient of funds raised on the GiveSendGo platform, but it did not open a bank account to receive the funds prior to the granting of the injunction. As a consequence, the funds were never transferred. Mr. Wells advises that GiveSendGo is now returning those funds to the donors.

[19] Ms. Jilesen takes the position that GiveSendGo is in breach of the injunction by taking this step. Ms. Adams also takes the position that GiveSendGo is in breach of the restraint order.

[20] The question of a breach of the restraint order is not before the court today.

[21] As set out in my original reasons, the funds which the Mareva Injunction intended to preserve were funds that were, at the time, in the possession or control of the Mareva Defendants and therefore potentially exigible property if the plaintiffs are successful in this proceeding. I indicated that I did not view

²⁹ Le juge affirme ceci : « I am satisfied by the evidence that the funds, whether they are in the form of currency or cryptocurrency, are now legally in the possession, power and control of the defendants who are the target of the motion (referred to in the motion material as the "Mareva Defendants"). I am also satisfied that the organizers of the protest and the Mareva Defendants have purposely arranged the control of the funds in this manner to avoid another scenario such as the GoFundMe situation. The funds have been purposely placed outside of the control of any fundraising platform. Moreover, the Mareva Defendants have been promoting the use of cryptocurrency such as bitcoin under the mistaken belief that it is untraceable and cannot be seized by a court or other legal authority. » (*ibid*, aux para 19-20)

³⁰ *Li v Barber*, 2022 ONSC 1543, aux para 8 et 15.



property that was held by a fund-raising platform and had not been distributed as falling within that class.

[22] Ms. Jilesen asked that I not rule definitively on that question today without the benefit of further affidavit material and a formal motion. In her submission, funds that were to have been distributed to Freedom 2022 as soon as it opened a bank account are its property and should fall into the class of assets to which the injunction attached. She argued that the question of whether GiveSendGo is in breach of the Mareva Injunction or whether Freedom 2022 is in breach by not taking the steps necessary to receive the funds should be questions for another day. I agree.

[23] There is no motion for contempt before the court and no motion to expand the scope of the injunction. If the plaintiffs wish to bring such motions for relief against either GiveSendGo or Freedom 2022, they may do so.

[24] For the moment, although Mr. Wells was present and is aware of the position of counsel for the plaintiffs (and counsel for the Attorney General) there is nothing for his company to formally respond to.

Ainsi, puisque la plateforme GSG n'a jamais versé les fonds au porteur de projet ou aux bénéficiaires de la campagne de sociofinancement, ces fonds ont, semble-t-il, été soustraits à l'injonction.

3.3.3 Les mesures financières fondées sur la Loi sur les mesures d'urgence

Le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*³¹ vise non seulement les banques canadiennes ou étrangères autorisées à poursuivre leurs activités au Canada, mais aussi les plateformes collaboratives et celles de monnaie virtuelle qui sollicitent des dons³². Ces entités sont tenues de vérifier de façon continue si les biens sous leur possession ou contrôle appartiennent à une personne désignée et de cesser les opérations sur ces biens³³. Les personnes désignées sont celles qui participent, même indirectement, à l'une des activités interdites par les articles 2 à 5 du *Règlement sur les mesures d'urgence*³⁴. Les activités interdites sont principalement la

³¹ DORS/2022-22. Le [décret](#) a été pris le 15 février 2022.

³² *Ibid*, art 3 a) et k).

³³ *Ibid*, art 2 et 3.

³⁴ *Ibid*, art 1 « personne désignée » et [Règlement sur les mesures d'urgence](#), DORS/2022-21.



participation à une assemblée publique qui trouble la paix en entravant le commerce, la circulation ou le fonctionnement d'infrastructures essentielles ou en favorisant l'usage de la violence, de même que le fait « d'utiliser, de réunir, de rendre disponibles ou de fournir des biens – ou d'inviter une autre personne à le faire – » pour faciliter une telle assemblée³⁵.

Le décret autorise toute institution fédérale à communiquer à une entité financière des renseignements permettant d'identifier une personne désignée (art 6). Au moins 250 comptes ont été bloqués par les institutions financières en vertu du Décret, d'après la Gendarmerie royale du Canada³⁶.

Ces mesures ont pris fin dès la levée de l'état d'urgence. Les seuls comptes qui sont demeurés bloqués après la levée des mesures d'urgence sont ceux qui faisaient l'objet d'ordonnances judiciaires.

4. Les enjeux

À la lumière du mandat qui m'est confié, les éléments de contexte rapportés dans les sections précédentes mettent en lumière plusieurs enjeux concernant le cadre juridique du sociofinancement sous forme de dons et la gouvernance des plateformes de sociofinancement. Voici un aperçu de ces enjeux :

- **Propriété des fonds amassés lors d'une campagne de sociofinancement.** À qui appartiennent ces fonds : à la plateforme, aux porteurs de projet, aux organisateurs du convoi ou aux participants bénéficiaires de la campagne ? Cette question est soulevée notamment par l'injonction interlocutoire accordée par le juge MacLeod. Le juge semble considérer qu'une fois les fonds remis aux porteurs de projet ou aux organisateurs du convoi, il devenait possible de les employer pour indemniser les demandeurs de l'action collective.
- **Pouvoirs de la plateforme de sociofinancement quant à la disposition des fonds.** Quel est le fondement et quelle est l'étendue de ces pouvoirs? GFM et GSG ont exercé un contrôle important sur les fonds destinés aux camionneurs du convoi. Elles semblent considérer qu'elles ont la discrétion de mettre fin à la campagne; de rembourser ou non les donateurs; de déterminer à quelle personne, parmi les porteurs de projet, verser les fonds; de leur imposer des conditions; de

³⁵ *Règlement sur les mesures d'urgence*, *ibid*, art 5.

³⁶ Rapport du Comité permanent des finances, *supra* note 22, à la p 9.



retenir les fonds; de disposer de fonds excédentaires au profit d'un organisme tiers.

- **Identité et pouvoirs des porteurs de projet et des autres personnes impliquées dans l'administration des fonds.** À qui la plateforme doit-elle verser les fonds amassés lors de la campagne de sociofinancement? L'administration des fonds peut-elle être confiée à une personne autre que celle dont le nom apparaît sur la page dédiée de la plateforme? Quels sont les droits, les pouvoirs et les devoirs des personnes à qui sont remis les fonds? On observe que les campagnes de sociofinancement sont lancées tantôt par une personne physique, tantôt par une personne morale, tantôt par ou au nom d'un regroupement informel. Tôt ou tard, les fonds seront remis à une personne physique ou morale. Il est important de connaître la nature de leur titre.
- **Droits et recours des donateurs et des bénéficiaires de la campagne.** Dans la mesure où la plateforme ou les administrateurs des fonds n'administrent pas correctement ceux-ci, ou s'il y a des fonds excédentaires, quels sont les recours des donateurs et des bénéficiaires éventuels?
- **Respect des modalités de la campagne.** Dans quelle mesure les modalités de la campagne doivent-elles être respectées? La plateforme, les porteurs de projet et les autres administrateurs des fonds peuvent-ils changer ces modalités ou les préciser en cours de campagne? On observe que des changements ont été apportés aux modalités de la campagne GSG. Au début, il s'agissait de payer pour le carburant, la nourriture et le logement, puis il a été question de payer pour les frais juridiques des manifestants, ce qui n'avait pas été annoncé au départ. Il y avait aussi un flou concernant les bénéficiaires de la campagne : seulement les participants du convoi à Ottawa ou ceux qui ont participé à d'autres manifestations ou blocages ailleurs au Canada?
- **Illégalité de la campagne ou de l'utilisation des dons; pouvoirs et devoirs de la plateforme.** Quelles sont les conséquences juridiques si la campagne poursuit un objet illégal ou si les fonds sont utilisés pour financer une activité illégale et comment faut-il disposer des fonds? La plateforme de sociofinancement a-t-elle le pouvoir, voire le devoir de mettre fin à une campagne en cas d'illégalité? Faut-il rembourser les donateurs dans ce cas? On observe que GFM et GSG n'ont pas les mêmes seuils d'intervention. La décision de GFM de mettre fin à la campagne a été saluée par les uns, décriée par les autres comme étant « politique ».



- **Illégalité de la campagne ou de l'utilisation des dons; pouvoir d'intervention du procureur général ou d'une autorité de surveillance.** Quels sont les pouvoirs d'intervention de l'État fédéral ou provincial pour mettre fin à une campagne de sociofinancement illégale ou dont les fonds servent à financer une activité criminelle? Ces pouvoirs sont-ils adéquats?
- **Gouvernance des plateformes de sociofinancement.** Quelles sont les règles qui encadrent les activités des plateformes en droit actuel? Sont-elles adéquates? On a pu présenter les plateformes de sociofinancement comme des intermédiaires neutres, mais ce n'est manifestement pas le cas. Elles s'attribuent des pouvoirs importants dans leurs conditions d'utilisation. Leur discrétion est peu balisée et on perçoit un risque d'arbitraire.
- **Difficultés liées au caractère international du sociofinancement.** Les principales plateformes sont établies aux États-Unis. Les dons proviennent de plusieurs provinces et territoires et de plusieurs pays. Les bénéficiaires pourraient être situés à l'étranger. Il peut s'avérer complexe de déterminer la loi applicable aux rapports juridiques entre les plateformes, les porteurs de projet et autres administrateurs des fonds, les donateurs et les bénéficiaires des fonds. Ce caractère international représente aussi une contrainte pour l'intervention des autorités de surveillance canadiennes.
- **Politisation du sociofinancement et protection des données personnelles.** La frontière s'avère poreuse entre mouvement politique et sociofinancement, ce qui soulève des questions quant au respect des lois sur le financement des partis politiques. Par ailleurs, l'utilisation des médias sociaux pour diffuser une campagne de sociofinancement et la collecte de données personnelles à cette occasion soulèvent des questions relatives à la protection de la vie privée.

5. Les différents types de sociofinancement

Il existe plusieurs types de sociofinancement, qui peuvent être distingués selon la nature de la contrepartie offerte aux contributeurs :

- Dans le sociofinancement sous forme de dons, les contributeurs ne reçoivent rien en retour.
- Dans le sociofinancement sous forme de dons assorti d'une récompense, les contributeurs obtiennent une marque de reconnaissance comme des remerciements ou un objet d'une valeur symbolique.



- Dans le sociofinancement en échange d'un bien ou d'un service, les contributeurs se voient remettre un exemplaire du produit développé à l'aide des contributions reçues. On parle alors de « préachat » ou de « prévente ».
- Dans le sociofinancement sous forme de prêt, les contributeurs obtiennent le remboursement de la somme prêtée, avec ou sans intérêts.
- Dans le sociofinancement en capital, les contributeurs reçoivent des parts sociales et deviennent actionnaires ou membres de la personne morale ou du groupement. Il arrive qu'on leur propose plutôt des obligations ou des actions privilégiées.

Cette typologie évoque une gradation dans la motivation des contributeurs allant de l'intention libérale, dans le cas du sociofinancement sous forme de dons, jusqu'à la recherche d'un retour sur l'investissement, dans le cas du sociofinancement en capital.

Le sociofinancement sous forme de dons est le moins règlementé. Le sociofinancement en échange d'un bien ou d'un service est encadré par les règles de la vente ou du contrat de service et probablement par le droit de la consommation³⁷. Quant au sociofinancement sous forme de prêt ou d'investissement, il est encadré par le droit des valeurs mobilières³⁸.

Le présent rapport s'intéresse exclusivement au sociofinancement sous forme de dons.

6. Les principales plateformes de sociofinancement sous forme de dons au Canada

La plateforme la mieux établie est GFM. Il s'agit d'une société par actions constituée en 2010 selon les lois du Delaware, qui se spécialise dans le sociofinancement sous forme de dons. Selon les dires de son président Juan Benitez, elle a versé plus de 17 milliards de dollars dans plus de 19 pays depuis sa création. Au Canada, ce sont 200

³⁷ Voir Michelle Cumyn, « Le sociofinancement » dans Charlaïne Bouchard, dir, *Droit des PME*, 2e éd, Cowansville, Yvon Blais, 2021, 337 aux pp 359 et s.

³⁸ Voir RLRQ c V-1.1, r 21, le *Règlement 45-110 sur les dispenses de prospectus et d'inscription pour financement participatif des entreprises en démarrage* adopté le 23 juin 2021 par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières ; Cumyn, *ibid* aux pp 345 et s.



millions de dollars qui sont versés annuellement par l'entremise de la plateforme. GFM compte plus de 400 employés³⁹.

Bien organisée, GFM est un leader dans le domaine du sociofinancement. Elle s'intéresse aux projets de réforme législative qui visent à encadrer le sociofinancement sous forme de dons et y fait valoir son point de vue. Ainsi, elle a été consultée par le groupe de travail de la Uniform Law Commission des États-Unis qui travaillait sur un projet de loi uniforme sur le sociofinancement sous forme de dons. Elle est également intervenue auprès du groupe de travail de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada qui a développé un projet semblable dans le contexte canadien. J'y reviendrai ci-dessous.

La plateforme GSG, qui se décrit comme « the # 1 Free Christian Fundraising Site »⁴⁰, est une société par actions constituée selon les lois du Delaware en 2014. Elle est le plus souvent représentée par Jacob Wells, l'un de ses fondateurs. Avant les campagnes de sociofinancement en lien avec le « convoi pour la liberté », GSG était peu présente au Canada⁴¹. Aux États-Unis, elle est au centre de plusieurs controverses, y compris pour des failles de sécurité. Le 11 février 2022, des pirates informatiques ont d'ailleurs réussi à attaquer le site et à y prélever la liste des donateurs de la campagne « Freedom Convoy 2022 »⁴².

La plateforme canadienne FundRazr est une plateforme de sociofinancement sous forme de dons qui permet d'offrir des récompenses aux donateurs, mais sans qu'il ne s'agisse de prévente⁴³. Yoyomolo est une autre plateforme de dons établie au Canada⁴⁴.

Toujours au Canada, la plateforme CanaDon (ou Canada Helps) se spécialise dans le sociofinancement sous forme de dons pour les organismes de bienfaisance. En d'autres termes, cette plateforme permet aux organismes de bienfaisance canadiens d'y organiser des collectes de fonds. Elle est elle-même un organisme de

³⁹ Voir témoignage de M. Juan Benitez, président de GFM dans : Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *supra* note 23, en ligne :

noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/SECU/reunion-12/temoignages.

⁴⁰ Voir le site de GiveSendGo, en ligne : givesendgo.com/.

⁴¹ Voir Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *supra* note 23.

⁴² Voir « GiveSendGo », en ligne : *Wikipédia* en.wikipedia.org/wiki/GiveSendGo, dernière modification le 28 septembre 2022.

⁴³ « Crowdfunding Perks and Wishlists », en ligne : *RundRazr* fundrazr.com/pages/perks-wishlist-crowdfunding.

⁴⁴ « About Yoyomolo », en ligne : *Yoyomolo* yoyomolo.com/pages/about-yoyomolo.aspx.



bienfaisance enregistré et cherche à se démarquer des autres plateformes qui sont peu ou pas réglementées⁴⁵.

Si les plateformes que je viens de mentionner se consacrent exclusivement au sociofinancement sous forme de dons, d'autres, comme La Ruche, une plateforme québécoise, et Indiegogo, une plateforme établie aux États-Unis, accueillent une variété de projets. Parfois, un même projet peut recueillir à la fois des dons et des contributions en échange d'un bien ou d'un service⁴⁶.

Enfin, Facebook et Instagram sont devenus des joueurs importants dans le monde du sociofinancement sous forme de dons, depuis qu'ils ont créé des outils à cette fin en 2015⁴⁷.

Les données disponibles sont très imprécises, mais l'engouement pour le sociofinancement ne semble pas s'estomper⁴⁸. Il y aurait entre 600 et 1500 plateformes de sociofinancement sous forme de dons dans le monde⁴⁹. Qui plus est, comme je l'ai déjà mentionné, une OBNL, un individu ou un groupe peut créer une page de dons à même son site Web⁵⁰.

7. La politisation du sociofinancement

Un phénomène croissant concerne l'utilisation du sociofinancement à des fins politiques. Le sociofinancement permet de soutenir l'activisme politique ou judiciaire⁵¹. Un texte très intéressant documente le rôle important du

⁴⁵ Marina Glogovac, « Fundraising, Crowdfunding, and the Emergency Measures Act » (17 février 2022), en ligne : *Canada Helps* <canadahelps.org/en/giving-life/marina-on-giving/fundraising-crowdfunding-and-the-emergency-measures-act/>.

⁴⁶ Voir, par ex, certains projets proposés sur la plateforme de La Ruche, en ligne : <laruchequebec.com/>.

⁴⁷ Voir : Naomi Gleit, « People Raise Over \$2 Billion for Causes on Facebook » (19 septembre 2019), en ligne : *Meta* <about.fb.com/news/2019/09/2-billion-for-causes/>, dernière consultation le 26 septembre 2022.

⁴⁸ Pour un très bon tour d'horizon des données disponibles : Lloyd Hitoshi Mayer, « Regulating Charitable Crowdfunding » (2022) 97 :4 *Ind LJ* 1375, aux pp 1377-99.

⁴⁹ Mayer, *ibid*, à la p 1381 et les sources citées.

⁵⁰ Voir ci-dessus, la section 3.2.4.

⁵¹ Voir Joe Tomlinson, *Justice in the Digital State: Assessing the Next Revolution in Administrative Justice*, Bristol (UK), Policy Press, 2019, c 2 «Crowdfunding and the changing dynamics of public interest judicial review».



sociofinancement lors du mouvement de protestation de 2019 à Hong Kong, sous ces deux volets⁵². L'auteur décrit les nombreux avantages du sociofinancement: sa simplicité, sa spontanéité, son informalité, son caractère mobilisateur, son caractère international et sa capacité de déjouer les autorités. On y retrouve certains parallèles avec l'utilisation du sociofinancement lors du convoi.

La campagne « We Fund the Wall » est un autre exemple intéressant. Cette campagne, qui a permis d'amasser plus de 25 millions \$ par l'entremise de la plateforme GFM, avait pour objet la construction d'une partie du mur que le président Donald Trump avait promis d'ériger sur la frontière entre les États-Unis et le Mexique⁵³.

Plusieurs campagnes de sociofinancement politiquement chargées ont provoqué des scandales, incitant certaines plateformes à s'en distancier et d'autres à les accueillir. Cela peut conduire à une certaine polarisation des plateformes ou peut-être plutôt à une certaine spécialisation. Voici quelques exemples en lien avec l'activisme judiciaire.

GFM a interrompu une campagne qui avait pour objet d'aider la propriétaire d'une pâtisserie à assurer sa défense devant les tribunaux, alors qu'elle était poursuivie pour avoir refusé de préparer un gâteau de mariage à la demande d'un couple du même sexe. Les fonds déjà amassés avant l'interruption ont été remis au porteur de projet et une nouvelle campagne a été lancée par l'entremise d'une autre plateforme⁵⁴. Par la suite, GFM a limité l'admissibilité de ce type de campagne. Ainsi, les campagnes qu'elle juge discriminatoires et celles pour la défense d'une personne accusée d'un crime violent ou d'un crime financier sont exclues⁵⁵.

⁵² Julius Yam, « Political Crowdfunding of Rights » (2020) 50:2 Hong Kong LJ 395.

⁵³ Après le début de la campagne (et probablement à la demande de GFM), le porteur de projet a constitué une OBNL pour recueillir les dons. Cela n'a pas empêché plusieurs individus, dont Steve Bannon, de diverter une partie des fonds à leur profit. Ils font l'objet d'accusations criminelles pour fraude. Pour un résumé, voir : « We Build the Wall », en ligne : [Wikipédia <en.wikipedia.org/wiki/We_Build_the_Wall>](https://en.wikipedia.org/wiki/We_Build_the_Wall), dernière modification le 28 septembre 2022.

⁵⁴ Voir: Valerie Richardson, « Sweet Cakes by Melissa crowdfunder breaks record with \$352K », The Washington Times (14 juillet 2015), en ligne : [<washingtontimes.com/news/2015/jul/14/sweet-cakes-melissa-crowdfunder-breaks-record-352k/>](https://www.washingtontimes.com/news/2015/jul/14/sweet-cakes-melissa-crowdfunder-breaks-record-352k/), dernière consultation le 26 septembre 2022.

⁵⁵ Voir « Terms of use », sous « Prohibited Conduct », n 8 et 9, en ligne : [GoFundMe <gofundme.com/fr-ca/c/terms>](https://gofundme.com/fr-ca/c/terms), dernière consultation le 26 septembre 2022.



Un autre cas s'est présenté en France lors d'une campagne de sociofinancement pour soutenir une plainte en justice contre un candidat du Front national qui avait tenu des propos homophobes. La campagne a été refusée par la plateforme Ulule, mais l'association qui portait le projet a pu la poursuivre par l'entremise d'un site NationBuilder⁵⁶.

Enfin, la plateforme Goteo a permis à un collectif citoyen d'amasser les fonds nécessaires à une poursuite lancée contre Rodrigo Rato, ancien politicien espagnol, dirigeant du Fonds monétaire international et président de la Bankia, pour fraude et blanchiment de capitaux. Le collectif a aussi créé des sites web sécurisés pour que les citoyens puissent y déposer de façon anonyme des documents au soutien de l'action en justice. Rodrigo Rato a été condamné à 4 ans et demi de prison.

Jusqu'à un certain point, l'action collective des résidents d'Ottawa s'inscrit aussi dans cette mouvance. Devant l'inaction des forces policières, ils ont pris sur eux de faire respecter la loi, agissant comme un « procureur général privé », ainsi que l'expliquent bien Ceric et Kalajdzic⁵⁷.

Si quelques campagnes fortement médiatisées ont une dimension très politique, il ne faut pas oublier que la vaste majorité des campagnes de sociofinancement sont fondées sur l'entraide et la volonté de mener à bien des projets bénéfiques pour la collectivité.

8. Le droit commun applicable au sociofinancement

Il existe peu ou pas de jurisprudence sur le sociofinancement sous forme de dons au Canada, et les articles de doctrine sont rares. Ainsi, les développements qui suivent ont un caractère exploratoire et doivent être considérés avec prudence.

⁵⁶ Aude Lorriaux, « Le crowdfunding de plainte en justice a-t-il un avenir ? », *Slate* (17 septembre 2015), en ligne : <[slate.fr/story/106919/crowdfunding-plaintes-en-justice](https://www.slate.fr/story/106919/crowdfunding-plaintes-en-justice)>, dernière consultation le 26 septembre 2022.

⁵⁷ *Supra* note 25, 247; voir aussi ci-dessus, les sections 3.2.4 et 3.3.2.



8.1 Le droit commun applicable au Québec

Le sociofinancement sous forme de dons fait appel à la donation, un contrat nommé régi par le *Code civil du Québec* aux articles 1806 et suivants. Cette qualification s'applique aussi lorsqu'une récompense de faible valeur est promise au donateur⁵⁸.

Les trois éléments essentiels à la formation d'une donation sont les suivants :

- 1) l'intention du donateur d'avantager le donataire (intention libérale ou *animus donandi*)⁵⁹;
- 2) l'acceptation de la donation par le donataire⁶⁰;
- 3) le transfert immédiat du donateur au donataire ou, à tout le moins, la création immédiate d'une obligation de payer⁶¹.

En principe, la donation doit être sous forme notariée, mais si elle a pour objet un bien meuble, la donation est valide à la condition que le donataire reçoive immédiatement la délivrance du bien : c'est le don manuel⁶². La promesse de donner n'est pas obligatoire en droit québécois⁶³.

⁵⁸ Voir *Messier c Béique* [1929] RCS 19; *Martin c Dupont*, 2016 QCCA 475, au para 56.

⁵⁹ *Tétrault c Gagnon* [1962] RCS 766; *Deschênes c Gagné*, 2007 QCCA 123, au para 70; *Trépanier c Murray*, 2008 QCCS 4311, au para 21; *Lacroix (Syndic de)*, 2014 QCCA 1994, au para 34; *Martin c Dupont*, *ibid*, aux para 46 et 53. L'intention libérale ne se présume pas et doit, au besoin, être prouvée. Voir Pierre Ciotola, *De la donation*, 2^e éd, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006 à la p 1.

⁶⁰ Art 1386 CcQ. L'article 755 du *Code civil du Bas Canada* mentionnait expressément cette exigence dans les règles de la donation. Elle n'est pas reprise en toutes lettres dans le chapitre de la donation du *Code civil du Québec*, mais elle s'impose toujours, puisque la donation est un contrat. Voir : Québec, *Commentaires du ministre de la Justice. Le Code civil du Québec*, Québec, Les Publications du Québec, 1993, t I, à la p 1131; Jean-Louis Baudouin, Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina, *Les obligations*, 7^e éd, Cowansville, Yvon Blais, 2013 au para 54.

⁶¹ Arts 1806-1807 CcQ; *Hennebury c Hennebury*, [1981] CA 136; *Droit de la famille – 504*, [1990] RJQ 302 (CA). Voir aussi *GL c AG*, 2006 QCCS 1314, aux para 42 et s.

⁶² Art 1824 CcQ; *Spina c Sauro*, [1990] RL 232 (CA); *Therriault c Clément*, [1992] n°AZ-92031262 (CQ); *Québec (Sous-ministre du Revenu) c Vidal*, [1992] n° AZ-92038111 (CQ); *Droit de la famille — 2760*, [1997] n° AZ-97021739 (CS). Le transfert de fonds d'un compte à un autre répond à cette exigence : *Spina c Sauro*, *ibid*.

⁶³ Suivant l'article 1812 CcQ, le bénéficiaire qui s'est fié à la promesse peut toutefois réclamer des dommages-intérêts.



La question difficile qui se pose dans le contexte du sociofinancement est celle de savoir qui est donataire. S'agit-il du porteur de projet ou du bénéficiaire de la campagne de sociofinancement ?

S'il s'agit du porteur de projet, cela implique qu'il peut disposer des fonds à sa guise, sans être tenu de se conformer aux modalités de la campagne⁶⁴. En effet, les recours des donateurs en nullité ou en révocation de la donation sont très limités⁶⁵. Cela implique aussi que les fonds pourraient être saisis par les créanciers du porteur de projet.

Si l'on considère plutôt que le bénéficiaire de la campagne de sociofinancement est donataire, cela soulève le problème de la validité des dons puisque la donation doit être acceptée par le donataire. Cette acceptation est présente si la campagne est lancée pour le compte d'un bénéficiaire déterminé et à sa connaissance, car on peut en déduire l'existence d'un mandat. Si le porteur de projet reçoit les dons en tant que mandataire du bénéficiaire, les dons sont valides.

En l'absence d'un mandat et si le porteur de projet n'est pas considéré comme donataire, les donations sont nulles parce qu'elles ne sont pas valablement acceptées⁶⁶. Or, il est fréquent qu'une campagne soit lancée à l'insu des bénéficiaires⁶⁷. Dans d'autres cas, les bénéficiaires sont indéterminés. Les retombées de certains projets sont trop diffuses pour qu'on puisse même parler de bénéficiaires, par exemple s'il est question de protéger un milieu humide pour en préserver la biodiversité.

En somme, considérer le porteur de projet comme donataire ne répond pas aux attentes des donateurs pour qui les sommes doivent être employées tel qu'annoncé dans les modalités de la campagne. En revanche, la conclusion contraire implique

⁶⁴ On pourrait être tenté d'appliquer la stipulation pour autrui ou la donation avec charge pour contraindre le porteur de projet conçu comme donataire à employer les fonds comme il l'a annoncé. Cependant, le bénéficiaire d'une stipulation pour autrui doit être déterminé ou déterminable (art 1445 CcQ), ce qui souvent n'est pas le cas. Quant à la charge, dans la donation avec charge, il ne peut s'agir de l'entière contrepartie du don. Dans l'un et l'autre cas, pour que le porteur de projet puisse être donataire, il doit y avoir une intention de l'avantager personnellement.

⁶⁵ Voir les arts 1400-1401 et 1836 et s C.c.Q.

⁶⁶ Rappelons qu'en droit québécois, la donation doit être établie par acte notarié, sauf s'il s'agit d'un don manuel (*supra* note 62). Le don manuel suppose que le donataire obtienne la possession immédiate des biens donnés.

⁶⁷ Mayer, *supra* note 48, aux p 1393-94.



que dans plusieurs campagnes de sociofinancement, la validité des donations pourrait être contestée.

Je n'ai trouvé dans la jurisprudence québécoise aucune décision relative au sociofinancement sous forme de dons qui permettrait de confirmer cette analyse.

8.2 Le droit commun applicable dans les provinces et territoires de common law

Comme au Québec, je n'ai trouvé aucune décision dans les provinces et territoires de common law qui se soit penchée sur la qualification juridique de la campagne de sociofinancement sous forme de dons.

La jurisprudence canadienne s'est toutefois prononcée au moins à deux reprises sur la qualification d'un appel aux dons du public (ou levée de fonds par souscription publique). Conformément à la jurisprudence britannique⁶⁸, les jugements canadiens qualifient de fiducie le fonds résultant d'un appel aux dons du public⁶⁹. La doctrine canadienne va également dans ce sens⁷⁰. Cette solution est consacrée par la loi en Saskatchewan⁷¹.

On peut considérer l'appel aux dons du public comme l'ancêtre du sociofinancement, avant l'essor des plateformes en ligne et des médias sociaux. Il est ainsi probable qu'en common law canadienne, la qualification de fiducie serait retenue à l'égard du sociofinancement sous forme de dons, dans la lignée des autorités précédentes concernant l'appel aux dons du public.

Cette solution est aisément retenue puisqu'il n'existe en common law aucune exigence de forme pour la constitution d'une fiducie. La fiducie peut résulter d'un acte unilatéral par lequel une personne déclare détenir des biens pour autrui ou solliciter des dons pour autrui (*declaration of trust*). Elle peut aussi être tacite.

⁶⁸ Voir par ex.: *Re the Trusts of the Abbott Fund*, [1900] 2 Ch 326; *Re Gillingham Bus Disaster Fund*, [1958] 1 All ER 37, affd [1959] Ch. 62 (CA).

⁶⁹ *In re YMCA Extension Campaign Fund* [1934] 3 WWR 49; *Halifax School for the Blind v AG* [1935] 2 DLR 347.

⁷⁰ Canada, Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Informal Public Appeal Funds*, LRC 129, Janvier 1993, à la p 4, en ligne: <bcli.org/publication/129-informal-public-appeal-funds/>; Richard Thompson, "Public' Charitable Trusts Which Fail: An Appeal for Judicial Consistency" (1971) 36 Sask L Rev 110; L Sheridan, "Cy-pres in the Sixties: Judicial Activity" (1968) 6 Alberta L Rev 16, 24.

⁷¹ *Informal Public Appeals Act*, SS, c I-9.0001, s. 4.



Étonnement peut-être, la qualification de fiducie ne semble pas retenue en droit américain. Il y aurait plutôt donation au porteur de projet ou au bénéficiaire des dons⁷². Cette solution est sans doute liée à la structure dont s'est dotée GFM pour le versement des dons. En effet, le porteur de projet a le choix de recevoir lui-même les fonds ou de les faire acheminer directement au bénéficiaire. C'est ce qui détermine, semble-t-il, la question de savoir qui devient propriétaire des fonds.

Pour en revenir au droit canadien, il est important de souligner que si le porteur de projet sollicite des dons pour lui-même, il n'y a pas de fiducie. La fiducie s'applique uniquement si le porteur de projet sollicite des dons pour un ou plusieurs bénéficiaires ou pour un projet qui profite à d'autres personnes que lui-même. S'agissant des organismes de bienfaisance et des OBNL qui sollicitent des dons pour accomplir leur mission, on considère généralement qu'ils sollicitent des dons pour eux-mêmes. Cette solution semble devoir être retenue même si ces organismes évoquent le nom d'une victime ou d'une cause auxquelles les fonds seraient dédiés⁷³.

Dans tous les cas où la campagne de sociofinancement est qualifiée de fiducie, il est nécessaire de déterminer qui sont les fiduciaires. Ce sont les personnes qui exercent un contrôle sur l'administration et la disposition des fonds. Il s'agit habituellement du porteur de projet et des autres personnes qui ont ou qui obtiennent ce contrôle. La plateforme de sociofinancement, si elle s'immisce dans l'administration ou la disposition des fonds, doit être considérée comme fiduciaire. En revanche, la

⁷² Voir dans ce sens : Jamie Drennen, « An Analysis and Prediction of Federal Taxation as it Pertains to Crowdfunding » (2017) Duquesne Bus L J 144, aux p 152, 154-155; Mayer, *supra* note 48, aux p 1394-95: "Some crowdfunding efforts start out as efforts to raise funds for a cause [...] As a practical matter, such efforts become a campaign to raise funds for a particular organization that supports the cause at issue or a number of campaigns to raise funds for individuals in need, or a combination of the two, since an abstract cause cannot actually receive any funds. [...] Donative campaigns focused on specific causes therefore collapse into the other two categories because someone has to actually receive the funds raised. »

⁷³ Voir dans ce sens la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, L.C. 2009, c. 23 :

31. L'organisation est propriétaire de tous les biens qui lui sont transférés ou autrement dévolus et ne détient aucun bien en fiducie, à moins que le bien ne lui ait été expressément transféré en fiducie dans un but déterminé.

Cette loi précise également ce qui suit :

33. Sous réserve des restrictions rattachées aux dons et prévues dans ses statuts ou ses règlements administratifs, l'organisation peut investir ses fonds de la manière que ses administrateurs estiment indiquée.



plateforme qui ne s’immisce pas, de même que l’intermédiaire financier qui détient des fonds aux seules fins de les remettre à leur destinataire, ne sont pas fiduciaires.

Les fiduciaires doivent éviter de mêler les fonds qu’ils administrent avec leurs fonds propres. Les fonds détenus en fiducie ne peuvent être saisis par les créanciers du fiduciaire. Enfin, les fiduciaires sont tenus à des devoirs stricts et doivent disposer des fonds conformément à l’objet de la fiducie. Ainsi, le modèle de la fiducie apporte une protection appréciable aux donateurs et aux bénéficiaires de la campagne de sociofinancement.

La constitution d’une fiducie sans bénéficiaires déterminés ou déterminables ayant un objet non caritatif (*non-charitable purpose trust*) soulève toutefois des difficultés. Il se pourrait que cette fiducie échoue parce qu’elle ne respecte pas les règles concernant la certitude de son objet. Sauf dans les ressorts où la législation le permet, une telle fiducie ne peut pas bénéficier de la doctrine du *cy-près* qui permettrait de la valider en précisant son objet⁷⁴.

Parfois, la fiducie résultant d’un appel aux dons du public ou d’une campagne de sociofinancement est valide au départ, mais les fonds ne peuvent pas être employés dans leur entièreté pour l’objet pour lequel ils ont été amassés. Cela peut se produire pour plusieurs raisons : les fonds ne sont pas suffisants pour mener à bien le projet; il reste des fonds après la réalisation du projet; il est devenu impossible, pour une raison ou une autre, de le réaliser. De nouveau, les règles sont complexes et peuvent être d’application difficile, selon que l’objet de la fiducie est caritatif ou non. Sans aller dans les détails, trois solutions sont à envisager : rembourser les donateurs (*resulting trust*), affecter les fonds à un autre objet aussi proche que possible de l’objet d’origine (doctrine du *cy-près*) ou les déclarer « bona vacantia », ce qui implique qu’ils soient remis à la Couronne. Certaines de ces solutions peuvent s’avérer impraticables, comme rembourser les donateurs, tandis que d’autres n’apparaissent pas toujours souhaitables, comme leur remise à la Couronne. Plusieurs affaires découlant d’un appel aux dons du public illustrent le caractère inadéquat de ces règles⁷⁵.

L’injonction accordée par le juge MacLeod soulève la question de la propriété des fonds amassés lors d’une campagne de sociofinancement. Il affirme :

⁷⁴ Voir Lyn L Stevens, « Certainty and Charity. Recent Developments in the Law of Trusts » (1974) 52 Can Bar Rev 372; Johanna C.C. Caithness, “Legal Issues Associated with Informal Public Appeals and Crowdfunding” (2020) 39 Estates, Trusts & Pensions J. 271.

⁷⁵ Voir: *Re Gillingham Bus Disaster Fund*, supra note 68; *In re YMCA Extension Campaign Fund*, supra note 69; Caithness, *ibid*.



[15] A more difficult question is whether the plaintiffs have a claim against the funds they are attempting to freeze. Just because a fund was created to support the protest does not necessarily mean that a judgment against an individual defendant would attach to that fund. Fundraising law is complex. People who start a fundraiser may have a duty to the donors. Funds raised from the public may be impressed with a trust or in some cases may fall under the jurisdiction of the Public Guardian and Trustee. Suffice to say that a crowdsourcing fund held by a fundraising platform is probably not the property of the intended beneficiaries until the funds are released. It would be difficult to argue that such a fund would fall within the ambit of a Mareva injunction.

[16] The pertinent question for this motion is whether the funds the plaintiff seeks to enjoin are now owned or controlled by the defendants who are the target of the injunction and not whether the fundraisers owe obligations to donors or others. It is fundamental to the granting of a Mareva injunction that the defendants are attempting to dissipate funds to which a judgment might attach.

[17] A fundraising platform which controls the funds and acts like a granting agency might have the power to grant or withhold funds in its own discretion. An example of this occurred earlier in February. The protestors had originally raised a considerable sum of money through a GoFundMe campaign. At a certain point GoFundMe concluded that, in its view, the original peaceful protest had mutated into something more sinister and unlawful which was a violation of its terms service. It froze the funds and returned them to the donors. Evidently, in that case, the ownership of the asset had not passed to the defendants.

[18] The situation is different if the funds are in the hands of the defendants and no longer controlled by either the original donors or the fundraising platform. In that case the gift has vested [reference omise].

Ce passage montre bien le flou du droit actuel concernant la qualification du sociofinancement sous forme de dons, l'identification des personnes ayant un contrôle sur les fonds et la nature de leurs prérogatives à l'égard de ceux-ci.



8.3 Les lois uniformes sur le sociofinancement proposées par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada

Pour pallier les carences du droit applicable aux appels aux dons du public, la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada (CHLC) a adopté deux lois uniformes, l'une pour les provinces et territoires de common law, l'autre pour le Québec, en 2011 et 2012 respectivement⁷⁶. Seule la Saskatchewan a promulgué la loi uniforme⁷⁷.

La CHLC a récemment révisé et remplacé cette loi uniforme par une loi mieux adaptée au contexte actuel du sociofinancement. Plus précisément, la loi uniforme sur le sociofinancement existe en deux versions :

- La *Uniform Benevolent and Community Crowdfunding Act* (UBCCA) proposée pour adoption dans les provinces et territoires canadiens à l'exclusion du Québec⁷⁸. Cette loi a été adoptée en 2020 par la Conférence et n'a pas encore été promulguée par une province ou un territoire.
- La *Loi uniforme sur le sociofinancement à titre gratuit* (LUSTG) proposée pour adoption au Québec. Cette loi a été adoptée en 2022 par la Conférence et sera rendue publique sous peu.

Les lois uniformes corrigent et complètent l'application du droit commun applicable au sociofinancement sous forme de dons au bénéfice des tiers. Ils affirment (dans le cas du Québec) ou confirment (dans le cas des provinces et territoires de common law) que les fonds recueillis lors d'une campagne de sociofinancement sont détenus en fiducie (UBCCA, art 3(1); LUSTG, art 4).

Ces lois précisent qui sont les fiduciaires : il s'agit généralement du porteur de projet et de toute autre personne qui exerce dans les faits le rôle d'un fiduciaire, ce qui peut comprendre la plateforme de sociofinancement si elle s'immisce dans l'administration

⁷⁶ Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada, *Loi uniforme sur les appels informels aux dons du public*, Winnipeg, août 2011; Whitehorse, août 2012, en ligne : <ulcc-chlc.ca/Civil-Section/Uniform-Acts/Uniform-Informal-Public-Appeals-Act>.

⁷⁷ *Informal Public Appeals Act*, supra note 71.

⁷⁸ Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada, *Loi uniforme sur le sociofinancement à des fins caritatives ou communautaires*, août 2020, en ligne : <[ulcc-chlc.ca/Civil-Section/Uniform-Acts/Uniform-Benevolent-and-Community-Crowdfunding-\(1\)](http://ulcc-chlc.ca/Civil-Section/Uniform-Acts/Uniform-Benevolent-and-Community-Crowdfunding-(1))>.

J'emploie le titre anglais parce que la traduction est défectueuse. En effet, le mot « benevolent » n'aurait pas dû être traduit par « caritatif ».



et la disposition des fonds (UBCCA, art 4; LUSTG, art 7 et 8). Elles encadrent l'administration des fonds et précisent les droits et les recours des donateurs et des bénéficiaires.

Au Québec, la loi uniforme permettrait de valider les donations puisqu'elles seraient acceptées par le porteur de projet en sa qualité de fiduciaire et s'ajouteraient au patrimoine fiduciaire⁷⁹. Le Code civil reconnaît trois catégories de fiducie, chacune susceptible de s'appliquer au gré des circonstances : 1) la fiducie personnelle, si la campagne de sociofinancement est lancée au nom d'un ou plusieurs bénéficiaires déterminés ou qui peuvent l'être (art 1267 du Code civil); 2) la fiducie d'utilité privée, si la campagne de sociofinancement a pour objet l'affectation des fonds recueillis à un usage déterminé, soit à l'avantage de bénéficiaires éventuels, soit dans un autre but de nature privée (art 1268 du Code civil); 3) la fiducie d'utilité sociale, lorsque la campagne de sociofinancement poursuit « un but d'intérêt général, notamment à caractère culturel, éducatif, philanthropique, religieux ou scientifique » (art 1270 du Code civil).

Dans les autres provinces et territoires, la validité de la campagne de sociofinancement qualifiée de *non-charitable purpose trust* serait assurée (UBCCA, art 3(2)).

Les lois uniformes clarifient la question de la propriété des dons. Les personnes qui administrent ces dons sont fiduciaires. Lorsque les sommes sont distribuées aux bénéficiaires, ces derniers en deviennent pleinement propriétaires.

L'objet de la fiducie découle des modalités de la campagne de sociofinancement. Il s'ensuit que les sommes doivent être employées conformément à cet objet. À certaines conditions, il est possible de modifier les modalités d'une campagne de sociofinancement, mais la modification doit demeurer fidèle à l'objet de la campagne (UBCCA, art 6; LUSTG, art 21).

Les lois uniformes accordent à toute personne qui ne souhaite pas qu'une campagne de sociofinancement soit lancée à son bénéfice ou en son nom d'y mettre fin ou d'en être exclue. La plateforme de sociofinancement est tenue de donner suite à cette demande (UBCCA, art 25; LUSTG, art 22).

Les lois uniformes prévoient un mécanisme pour la disposition du reliquat. La remise du reliquat au bénéficiaire ou à un organisme dont l'objet se rapproche de celui de la campagne sont les solutions privilégiées (UBCCA, art 9-12; LUSTG, art 27-34).

⁷⁹ Voir l'art 1283 CcQ.



Les lois uniformes autorisent toute personne intéressée, notamment un donateur, un fiduciaire ou un bénéficiaire, à recourir au tribunal en cas de difficulté. Le tribunal dispose de pouvoirs d'intervention étendus (UBCCA, art 10; LUSTG, art 34).

Enfin, la loi uniforme dans sa version québécoise prévoit qu'en cas de contravention à la loi ou à l'ordre public, toute personne intéressée peut demander au tribunal de mettre fin à la campagne de sociofinancement. Les donateurs doivent alors être remboursés, à moins qu'un tribunal n'en dispose autrement (LUSTG, art 23). Il est entendu que la plateforme de sociofinancement peut mettre fin à la campagne dans les mêmes conditions.

Il est intéressant de savoir que la Uniform Law Commission des États-Unis (ULC) a entrepris un projet de loi uniforme sur le sociofinancement sous forme de dons en s'inspirant de l'exemple canadien. La ULC s'est toutefois écartée du modèle de la fiducie qui a d'abord servi de base à ses travaux. Un projet préliminaire qu'elle a fait circuler en 2020 impose néanmoins au porteur de projet et à toute autre personne qui administre les fonds certains devoirs fiduciaires. Le projet de la ULC est temporairement suspendu⁸⁰.

Il serait souhaitable que les lois uniformes de la CHLC soient promulguées par les provinces et territoires du Canada le plus tôt possible pour renforcer la sécurité juridique dans ce secteur d'activités.

8.4 La gouvernance des plateformes de sociofinancement par le droit privé

Les lois uniformes n'ont pas pour objet de réglementer les plateformes de sociofinancement. Cependant, elles lui imposeraient de manière indirecte certaines contraintes. La plateforme de sociofinancement qui adopte le rôle d'un fiduciaire en s'immisçant dans l'administration ou la disposition des fonds serait assujettie aux devoirs stricts qui incombent aux fiduciaires.

La plateforme ne pourrait pas imposer ou autoriser une disposition des fonds qui ne respecterait pas les pouvoirs ou les devoirs du porteur de projet et les modalités de la campagne. Pour la disposition du reliquat, le mécanisme prévu par les lois

⁸⁰ Voir: Uniform Law Commission, *Fundraising Through Public Appeals Act* (Draft), 10 mars 2020 (non publié). Une version antérieure datée du 6 juin 2019 est disponible en ligne : uniformlaws.org/HigherLogic/System/DownloadDocumentFile.ashx?DocumentFileKey=1ce51aeb-a39b-d755-2114-5a192e67606e.



uniformes s'imposerait. En somme, la discrétion que se réservent les plateformes de sociofinancement serait balisée.

En retour, le sociofinancement sous forme de dons pourrait se déployer dans un environnement juridique plus prévisible et mieux adapté à sa réalité.

8.5 Les règles du droit international privé

Les campagnes de sociofinancement débordent souvent des frontières d'un seul ressort.

En cas de litige entre les donateurs, le porteur de projet et les bénéficiaires, ou certains d'entre eux, il serait nécessaire d'appliquer les règles du droit international privé de la province ou du territoire du tribunal saisi. Il est peu probable que ces parties songent à choisir le droit applicable à leur rapport juridique. Par conséquent, les facteurs de rattachement reconnus par le droit international privé du for seraient déterminants.

Dans le cas d'un litige opposant un donateur, un porteur de projet ou un bénéficiaire à la plateforme de sociofinancement, les conditions d'utilisation de la plateforme prévoient généralement que le litige doit être soumis à l'arbitrage et que les recours



collectifs sont exclus⁸¹. Si elle n'est pas prohibée ou neutralisée par la loi, une telle clause pourrait être jugée abusive⁸².

L'adoption d'un cadre juridique harmonisé à l'échelle canadienne réduirait l'incertitude découlant d'un conflit de loi ou de for.

9. Le droit public applicable au sociofinancement

À la lumière des enjeux dégagés précédemment, le droit public peut avoir un rôle à jouer dans l'encadrement du sociofinancement sous forme de dons. Il m'est difficile de me prononcer sur son application en l'absence de sources précises à ce sujet, d'autant que le droit public ne relève pas de mon expertise (qui est plutôt en droit privé). J'aborderai donc avec précaution les principaux champs concernés, en m'attardant surtout au droit fédéral.

⁸¹ Voir par ex. : « Terms of use » sous « Disputes », en ligne : *GoFundMe* <gofundme.com/fr-ca/c/terms>, dernière consultation le 26 septembre 2022 : « **Arbitration; Class Action Waiver:** YOU AGREE THAT ALL DISPUTES BETWEEN YOU AND US OR ANY OF OUR OFFICERS, DIRECTORS OR EMPLOYEES ACTING IN THEIR CAPACITY AS SUCH (WHETHER OR NOT SUCH DISPUTE INVOLVES A THIRD PARTY) WITH REGARD TO YOUR RELATIONSHIP WITH US, INCLUDING WITHOUT LIMITATION DISPUTES RELATED TO THESE TERMS OF SERVICE, YOUR USE OF THE SERVICES, AND/OR RIGHTS OF PRIVACY AND/OR PUBLICITY, WILL BE RESOLVED BY BINDING, INDIVIDUAL ARBITRATION AND YOU AND WE HEREBY EXPRESSLY WAIVE TRIAL BY JURY. DISCOVERY AND RIGHTS TO APPEAL IN ARBITRATION ARE GENERALLY MORE LIMITED THAN IN A LAWSUIT, AND OTHER RIGHTS THAT YOU AND WE WOULD HAVE IN COURT MAY NOT BE AVAILABLE IN ARBITRATION. YOU UNDERSTAND AND AGREE THAT, BY ENTERING INTO THESE TERMS, YOU AND WE ARE EACH WAIVING OUR RIGHT TO A TRIAL BY JURY OR TO PARTICIPATE IN A CLASS ACTION. »

⁸² *Uber Technologies Inc. c. Heller*, 2020 CSC 16. L'article 3117 du *Code civil du Québec* fait échec à une clause qui aurait pour effet « de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi de l'État où il a sa résidence ». Par ailleurs, l'article 3149 du *Code civil* pourrait invalider une clause d'élection de for ayant pour conséquence d'écartier la compétence des juridictions du Québec, lieu du domicile de l'utilisateur des services de la plateforme. Voir *Douez c. Facebook Inc.*, 2017 CSC 33, [2017] 1 R.C.S. 751, dont la solution a été reprise dans *Demers c. Yahoo! Inc.*, 2017 QCCS 4154.



9.1 Le Code criminel

Le sociofinancement peut donner lieu à divers actes criminels.

Les plus courants sont sans doute la fraude (art 380(1) Ccrim), l'escroquerie (art 362(1) Ccrim), le vol (art 330(1) Ccrim) ou l'abus de confiance (art 336 Ccrim). Ces infractions viseraient typiquement le porteur de projet. Leur application est en partie tributaire du droit privé. En effet, c'est le droit privé qui détermine qui est titulaire des fonds et à quel titre, et comment il doit en être disposé⁸³.

On voit mal le sociofinancement devenir un véhicule pour le recyclage des produits de la criminalité (ou blanchiment d'argent) puisque les dons sont généralement pour de faibles montants (art 462.31(1) Ccrim)⁸⁴. Pourtant, cette infraction aurait été invoquée lors des protestations de Hong Kong et, en Floride, pour sanctionner le détournement des fonds recueillis lors de la campagne « We Fund the Wall »⁸⁵.

En revanche, il y a un risque que le sociofinancement puisse soutenir financièrement des activités criminelles. Parfois, cela ne saute pas aux yeux immédiatement. Par exemple en 2015, la plateforme GFM a mis fin à une campagne qui avait permis de recueillir plus de 580 000 \$ pour libérer « des esclaves sexuelles, issues des minorités yazidies et chrétiennes, et capturées par le groupe terroriste État islamique ». La décision de GFM a été vivement critiquée en raison de son caractère prétendument politique. Pourtant, elle était sans doute justifiée puisque c'est par le

⁸³ Concernant l'incidence des fraudes en matière de sociofinancement, voir Mayer, *supra* note 48, aux p 1395-99. Il faut bien distinguer l'escroquerie et la fraude de l'abus de confiance. Dans le cadre d'un abus de confiance, les biens ont été obtenus de manière légale, mais leur usage détourné caractérise l'infraction. En ce qui concerne l'escroquerie et la fraude, les biens sont obtenus frauduleusement.

⁸⁴ Voir dans ce sens Michelle Gallant, « Using an Anti-Money Laundering Terrorist Finance Approach to Harness a Convoy » [2022] 70 Crim L Q 292, 304-305.

⁸⁵ Brian Schwartz, « Former Trump advisor Steve Bannon pleads not guilty in alleged border wall fundraising scheme », *CNBC* (20 août 2020), en ligne : <[cnbc.com/2020/08/20/former-trump-advisor-steve-bannon-arrested-on-charges-of-defrauding-donors-in-fundraising-scheme.html](https://www.cnbc.com/2020/08/20/former-trump-advisor-steve-bannon-arrested-on-charges-of-defrauding-donors-in-fundraising-scheme.html)>, dernière consultation le 26 septembre 2022.



paiement de rançons à l'organisation terroriste que le porteur de projet entendait délivrer les captives⁸⁶.

Dans les cas les plus graves, les dispositions du *Code criminel* sur le financement du terrorisme pourraient s'appliquer. En effet, l'activité terroriste reçoit une définition large et peut qualifier plusieurs atteintes à la personne, aux biens ou à des systèmes publics ou privés dès lors que ces actes :

- sont réalisés au nom d'un courant politique, idéologique ou religieux;
- "en vue — exclusivement ou non — d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, la population, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada" (art 83.01(b) Ccrim).

Le porteur de projet qui réunirait des fonds dans le but de financer une activité terroriste telle que définie précédemment pourrait se rendre coupable de financement du terrorisme (art 83.02 Ccrim). Les donateurs pourraient même être visés par cet article, s'ils avaient connaissance du fait que les fonds serviraient, en tout ou partie, au financement d'une activité terroriste. Quant à la plateforme de sociofinancement, elle pourrait être visée si elle rendait « disponible des services financiers ou connexes », soit avec l'intention, soit même en « sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, pour une activité terroriste » (art 83.03 Ccrim).

Enfin, rappelons qu'une ordonnance de blocage est possible en vertu de l'art 490.8 du *Code criminel*, s'il apparaît que les fonds seront employés pour la commission d'une infraction criminelle grave, une mesure appliquée lors du convoi (voir la section 3.3.1 ci-dessus).

⁸⁶ Voir : Caroline Piquet, « Steve Maman, l'homme d'affaires qui rachète les esclaves sexuelles de Daech », *Le Figaro International* (20 août 2015), en ligne : www.lefigaro.fr/international/2015/08/20/01003-20150820ARTFIG00033-steve-maman-l-homme-d-affaires-qui-rachete-les-esclaves-sexuels-de-daech.php, dernière consultation le 26 septembre 2022; Jean-François Bégin, « Libération d'esclaves sexuelles détenues par l'EI : une campagne illégale ? » *La Presse +* (31 août 2015), en ligne : plus.lapresse.ca/screens/f56547ac-e675-44c5-b390-e178e907f5c7_7C_zul-Npg_caCb.html.



La clarification du droit privé applicable au sociofinancement sous forme de dons serait essentielle pour faciliter la mise en œuvre du droit criminel, en précisant qui détient les fonds et à quel titre.

9.2 *La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*

La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* a principalement pour objet de combattre les activités terroristes et le crime organisé en facilitant la détection de leurs activités et en simplifiant les enquêtes⁸⁷. Cette loi impose notamment à des entreprises du secteur financier de déclarer certaines opérations considérées à risque et de réunir et de conserver certaines informations d'identification de leurs clients. Dans ce but, la loi crée le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

Le CANAFE est « une unité de renseignement et un organisme de réglementation de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes au Canada »⁸⁸. Son principal objet est d'assurer la conformité des entreprises assujetties à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et à ses règlements connexes. Pour ce faire, il recueille les informations que doivent lui transmettre ces entreprises et les transmet à des fins d'enquêtes aux services concernés. Les entreprises assujetties sont principalement les institutions financières et les entreprises de services monétaires canadiennes ou celles, étrangères, qui ont des activités au Canada.

Le 5 avril 2022, le Canada a adopté un règlement pour assujettir les plateformes de sociofinancement au dispositif précédent. Cette modification peut être vue comme la continuation des mesures financières découlant du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*⁸⁹. Les plateformes de sociofinancement sont désormais « considérées comme des entreprises de services monétaires (ESM) ou des

⁸⁷ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, c 17, art 3. Voir généralement Gallant, *supra* note 84.

⁸⁸ Gouvernement du Canada, « Mandat du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada », en ligne : <fintrac-canafe.canada.ca/fintrac-canafe/1-fra>.

⁸⁹ Voir ci-dessus, la section 3.3.3.



entreprises de services monétaires étrangères (ESME) »⁹⁰. Par conséquent, elles sont maintenant assujetties à de nouvelles obligations auprès du CANAFE, à savoir :

- « S'inscrire auprès de CANAFE.
- Établir et maintenir un programme de conformité.
- Remplir les exigences relatives au besoin de bien connaître son client, y compris de vérifier l'identité des personnes et des entités pour certaines activités et opérations.
- Conserver certains documents, dont ceux concernant les opérations et la vérification de l'identité des clients.
- Déclarer certaines opérations à CANAFE »⁹¹.

Deux définitions s'avèrent cruciales pour déterminer quelles nouvelles entreprises sont assujetties à ces obligations. La « plateforme de sociofinancement » désigne un site Web, une application ou un autre logiciel « permettant de recueillir des dons sous forme de fonds ou de monnaie virtuelle »⁹². Quant aux services de plateforme de sociofinancement, il s'agit de « la fourniture et la maintenance d'une plateforme de sociofinancement destinée à être utilisée par d'autres personnes ou entités afin de recueillir des fonds ou de la monnaie virtuelle pour leur propre compte ou au bénéfice de personnes ou entités qu'elles désignent ». L'entreprise assujettie est celle qui fournit des services de plateforme de sociofinancement.

Les plateformes de sociofinancement qui permettent à la fois les dons et la prévention seraient probablement visées. Qu'en est-il des sites Web d'organismes ou de mouvements qui comportent une page de dons, comme celui d'Ottawa Fund mentionné précédemment?⁹³ Dans ce cas de figure, le propriétaire du site ne maintient pas ce site pour permettre à une autre personne d'y recueillir des fonds. Il ne semble donc pas visé. En revanche, l'entreprise qui lui fournit l'application ou le logiciel permettant de recueillir les dons pourrait être visée, mais la mise en œuvre du

⁹⁰ *Règlement modifiant le Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et le Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes*, TR DORS/2022-76, (2022), Gaz C II, v 156, n 9.

⁹¹ Gouvernement du Canada, « Obligations des plateformes de sociofinancement et de certains fournisseurs de service de paiement de s'inscrire auprès de CANAFE et modification de la définition de 'télévirement' », en ligne : <fintrac-canafe.gc.ca/notices-avis/2022-04-27-fra?wbdisable=true>; DORS/2022-184, art 29.1.

⁹² Règlement, *ibid*, art 1(2).

⁹³ Voir ci-dessus, la section 3.2.4.



nouveau dispositif serait malaisée dans la mesure où l'entreprise n'administre pas elle-même le site.

Nous pouvons lire dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, publié dans la Gazette du Canada à la suite du règlement, que la modification réglementaire tend à atteindre de petites entreprises⁹⁴. On a jugé nécessaire de les inclure, sans quoi le risque que « le financement criminel et terroriste (soit) détourné vers ces entreprises » serait trop important. Il est indiqué que le CANAFE adaptera son régime de surveillance à la taille de la structure et en fonction de l'évaluation du risque.

La National Crowdfunding and Fintech Association, qui représente plusieurs plateformes de sociofinancement présentes au Canada, a critiqué ces nouvelles mesures. Elle déplore que l'analyse d'impact n'ait pas été menée de façon rigoureuse. Elle dénonce le coût élevé des nouvelles mesures pour les plateformes visées, de même que leur application immédiate. Elle souligne enfin que les plateformes de sociofinancement ne détiennent pas directement les fonds, mais font affaire avec des entreprises de services monétaires ou des institutions financières déjà sujettes à la réglementation⁹⁵.

En effet, on peut se demander si l'approche la plus efficace ne demeure pas le contrôle direct des intermédiaires de paiement.

9.3 La protection des renseignements personnels

Parmi les informations que sont susceptibles de collecter les plateformes de sociofinancement, plusieurs sont des renseignements personnels protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) ou, dans le cas de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec, par des lois provinciales jugées équivalentes.

⁹⁴ *Supra* note 90.

⁹⁵ «Réponse de la NCFA au règlement sur le « coup de genou » de CANAFE exigeant que les plateformes de financement participatif par dons s'enregistrent et se conforment à la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du », *NCFA* (10 juin 2022), en ligne : <ncfacanada.org/?s=DONATION+CROWDFUNDING>.



Les plateformes de sociofinancement ne détiennent pas de données financières si elles contractent avec une autre entreprise pour le traitement des paiements⁹⁶. Cependant, les plateformes sont susceptibles de collecter des renseignements concernant les montants des dons et les autres renseignements personnels des donateurs, du porteur de projet et des bénéficiaires.

Il semble assez clair que les plateformes de sociofinancement recueillent, utilisent ou communiquent de tels renseignements personnels dans le cadre d'une activité commerciale, même s'ils sont collectés à l'occasion de dons : elles seraient donc assujetties à la loi (art 4(1)a)⁹⁷.

Le succès d'une campagne de sociofinancement dépend largement de sa diffusion grâce aux médias sociaux : ce sont deux activités fortement intégrées. À toutes fins pratiques, les enjeux me semblent donc être les mêmes que pour une entreprise comme Facebook. Je n'ai pas examiné le projet de loi fédéral C-27, *Loi de 2022 sur la mise en œuvre de la Charte du numérique*, mais l'on peut espérer qu'il comblera les lacunes du droit actuel en accordant une meilleure protection aux renseignements personnels obtenus par les médias sociaux et les plateformes en ligne.

L'alinéa 7(3)c) de la LPRPDE autorise l'entreprise assujettie à communiquer des renseignements personnels à l'insu d'une personne et sans son consentement si la communication « est exigée par assignation, mandat ou ordonnance d'un tribunal, d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à la production de

⁹⁶ Voir « Terms of use », sous 'Payment processor', en ligne : [GoFundMe <gofundme.com/fr-ca/c/terms>](https://gofundme.com/fr-ca/c/terms), dernière consultation le 26 septembre 2022: «GoFundMe is not a payment processor and does not hold any funds. Instead, GoFundMe uses third-party payment processing partners to process Donations for a Fundraiser ("Payment Processor"). You acknowledge and agree that the use of Payment Processors is integral to the Services and that we exchange information with Payment Processors in order to facilitate the provision of the Services. »

⁹⁷ Du moins que ce serait vraisemblablement l'avis du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, qui a toujours considéré que Facebook est assujettie à la loi, voir le « Rapport de conclusions de l'enquête menée à la suite de la plainte déposée par la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada (CIPPIC) contre Facebook Inc. aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques » par Elizabeth Denham, le 16 juillet 2009, en ligne : [<priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-entreprises/2009/lprpde-2009-008/>](https://priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-entreprises/2009/lprpde-2009-008/) ; voir aussi: *Commissaire à la protection de la vie privée du Canada c. SWIFT*, Rapport de conclusions, en ligne : [<priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-entreprises/2007/swift_rep_070402/>](https://priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-entreprises/2007/swift_rep_070402/).



renseignements ». Il serait donc possible pour une autorité publique d'obtenir la communication de tels renseignements par ce moyen.

9.4 Les lois électorales

Faute de temps, je n'entreprendrai pas l'étude des lois électorales qui encadrent notamment la publicité, les activités partisanes et le financement des partis politiques. Cependant, il serait pertinent d'examiner si elles sont adéquates pour encadrer au besoin les campagnes de sociofinancement à teneur politique (voir ci-dessus, la section 7).

9.5 Les lois fiscales

De même, je n'entreprendrai pas l'étude des lois fiscales. Ces lois imposent une gestion rigoureuse et transparente aux organismes de bienfaisance enregistrés. Cependant, la plupart des organisations qui ont recours au sociofinancement ne sont pas des organismes de bienfaisance. Il s'agit parfois de regroupements éphémères et informels.

Il apparaît plausible que les plateformes de sociofinancement ne vérifient pas l'identité des porteurs de projet ou des donateurs. Comme on l'a vu, les porteurs de projet peuvent s'afficher sous un nom qui ne correspond à aucune organisation ayant une existence légale. Par ailleurs, certains donateurs requièrent l'anonymat. Il n'est pas certain que la plateforme recueille des renseignements sur ces personnes. Cependant, il faudra bien qu'elles s'identifient pour pouvoir effectuer ou recevoir un paiement.

Considérant que de nombreux rapports de droit privé se nouent sans publicité ni contrôle d'identité, cette situation ne me semble pas préoccupante.

10. Les modèles étrangers

Je n'ai trouvé aucune loi, dans un pays étranger, qui encadre spécifiquement le sociofinancement sous forme de dons. En effet, la plupart des pays qui encadrent le



sociofinancement s'attardent au sociofinancement en capital et parfois à la prévente, mais se désintéressent du don⁹⁸.

Toutefois, depuis 2014 en France, le *Code monétaire et financier* (ci-après « CMF ») encadre les plateformes de sociofinancement de manière générale⁹⁹. Bien que le CMF s'intéresse surtout au sociofinancement sous forme d'investissements ou de prêts¹⁰⁰, l'ordonnance modificative de 2014 a eu un impact significatif sur l'encadrement des plateformes de sociofinancement sous forme de dons, en les incluant dans la définition de « l'intermédiation en financement participatif »¹⁰¹. De ce statut découlent plusieurs obligations énumérées aux articles L548-1 et suivants du CMF. Ainsi, les plateformes doivent s'immatriculer (art L548-3), répondre à des règles de bonne conduite (art L548-6) et se conformer notamment aux règles relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévues au Titre VI du CMF¹⁰². Il s'agit là d'un régime particulier qui s'applique à de nombreux organismes financiers, en su des dispositions du code pénal¹⁰³.

Il existerait en Finlande une loi de 2016 qui exige des plateformes de sociofinancement qu'elles détiennent une licence¹⁰⁴. Je n'ai pas pu examiner cette loi.

Une recherche vraiment complète exigerait qu'on vérifie s'il existe dans d'autres pays des lois qui encadrent le sociofinancement sous forme de dons de manière incidente. Malheureusement, le temps me manque pour mener cette recherche plus approfondie.

⁹⁸ Sur les modèles étrangers, voir Caroline Kleiner, dir, *Legal Aspects of Crowdfunding*, IUS Comparatum – Global Studies in Comparative Law, vol 55, Springer Cham, 2021. Voir aussi Mayer, *supra* note 48.

⁹⁹ Ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif, JO, 31 mai 2014, n°0125. Voir aussi arts L548-1 et s. CMF.

¹⁰⁰ François Barrière, « Le Crowdfunding, ou l'Adaptation du Droit au Service des Investissements en France » dans Caroline Kleiner, dir, *Legal Aspects of Crowdfunding*, IUS Comparatum – Global Studies in Comparative Law, vol 55, Springer Cham, 2021, 303 à la p 306.

¹⁰¹ Art L548-1 CMF.

¹⁰² Art L561-2(4) CMF.

¹⁰³ Arts L561-2 à L561-4 CMF.

¹⁰⁴ Aki Kallio, « Crowdfunding Act Accelerating the Growth of the Crowdfunding Market in Finland » dans Kleiner, *supra* note 98, 291 à la p. 295.



La cryptomonnaie : difficultés pour la gouvernance conventionnelle des opérations financières

Ryan Clements

Professeur adjoint, Université de Calgary



I. Introduction

Le présent rapport d'expert dresse un état des lieux de la gouvernance réglementaire de la cryptomonnaie au Canada. Il fait le point sur la protection des investisseurs et des consommateurs, l'intégrité des marchés, la stabilité du système financier, les entreprises criminelles et d'autres sujets intéressant la gouvernance dans l'écosystème canadien et mondial de la cryptomonnaie. Il examine également des éléments comparatifs issus des cadres et propositions réglementaires des États-Unis (É.-U.), du Royaume-Uni (R.-U.), de l'Union européenne (UE) et d'autres pays, et suggère des voies d'évolution juridique et de réforme réglementaire dans divers domaines de la gouvernance canadienne de la cryptomonnaie.

Le chapitre II du rapport définit la « cryptomonnaie » et présente une taxonomie de ses diverses formes, utilités et cas d'utilisation. Le chapitre III examine ensuite l'éventail des cadres de gouvernance réglementaire de la cryptomonnaie qui ont été adoptés à ce jour au Canada, notamment la réglementation des valeurs mobilières, les lois sur les transferts monétaires, les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la réglementation relative aux paiements, la fiscalité, la planification successorale et les paramètres environnementaux pour les opérations de cryptominage. Le chapitre IV donne un aperçu général des préoccupations et des difficultés actuelles en matière de gouvernance de la cryptomonnaie, notamment des incertitudes et des failles réglementaires, des problématiques que posent ces dernières, et des solutions pour dissiper ces préoccupations. Le chapitre V propose quelques réflexions finales et points réglementaires à prendre en compte pour poursuivre l'analyse.

II. En quoi consistent les cryptomonnaies?

Les termes « crypto », « cryptojeton », « cryptomonnaie », « monnaie virtuelle », « jeton » ou, plus communément, « cryptoactif » désignent de manière générale un actif numérique créé à l'aide d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé



(chaîne de blocs)². L'intérêt d'une chaîne de blocs est qu'elle ne nécessite pas de dispositif de « confiance » (ou les services d'un intermédiaire de confiance) onéreux³. Les chaînes de blocs utilisent également un registre sécurisé crypté sans autorité centrale (puisque la confiance et la garantie des transactions reposent sur la cryptographie), gage de transparence et de réseaux « contrôlés par les utilisateurs »⁴. Les transactions sont vérifiées et enregistrées sur une chaîne de blocs, sans autorité centrale, au moyen d'un « mécanisme de consensus » dont la nature varie suivant les chaînes de blocs – de la « preuve de travail », grande consommatrice d'énergie (utilisée par le réseau Bitcoin), à des mécanismes de consensus plus écologiques tels que la « preuve d'enjeu » et d'autres formes émergentes⁵.

Dans ce rapport, le terme « cryptomonnaie » sera employé pour désigner de manière générale toutes les formes de cryptoactifs créés à l'aide de la technologie des chaînes de blocs. Comme le montrera ce chapitre, il existe des différences contextuelles notables dans les diverses formes, fonctions et utilisations prévues des cryptomonnaies, comme le transfert de valeurs, la réalisation de paiements, ou des fonctions utilitaires ou de gouvernance. Les cryptomonnaies peuvent également être utilisées conjointement à des identifiants numériques de propriété, ou à des droits sur différents actifs (tant au sein d'un écosystème de chaîne de blocs qu'en dehors)⁶. Il est crucial d'en distinguer les formes et les fonctions pour élaborer des politiques efficaces et en assurer la surveillance réglementaire; les sections ci-dessous, relatives aux préoccupations pour la gouvernance, tâcheront de faire une analyse précise de la taxonomie des cryptomonnaies. Les différents sous-types de

² Voir Joshua A.T. Fairfield, « Bitproperty », *Southern California Law Review*, vol. 88 (2015), p. 805; Kevin Werbach et Nicolas Cornell, « Contracts Ex Machina », *Duke Law Journal*, vol. 67 (2017), p. 313; Jeremy M. Sklaroff, « Smart Contracts and the Cost of Inflexibility », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 166 (2017), p. 263; Kevin Werbach, « Trust, But Verify: Why the Blockchain Needs the Law », *Berkeley Law Journal*, vol. 33 (2018), p. 487.

³ Caroline Crenshaw, « DeFi Risks, Regulations, and Opportunities », *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 1 (2021), p. 4.

⁴ Ryan Clements, « Regulating Fintech in Canada and the United States: Comparison, Challenges and Opportunities », dans K. Thomas Liaw (éd.), *The Routledge Handbook of Fintech*, Routledge, 2021, p. 426.

⁵ Voir Parma Bains, « Blockchain Consensus Mechanisms: A Primer for Supervisors », *Fintech Notes, Fonds monétaire international* (janvier 2022), en ligne (pdf) : <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/FTN063/2022/English/FTNEA2022003.ashx>.

⁶ Juliet M. Moringiello et Christopher K. Odinet, « The Property Law of Tokens » (à venir, 2022), *Florida Law Review*, manuscrit, p. 1, en ligne : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3928901.



cryptomonnaies comportent également des risques, des nuances et des caractéristiques spécifiques, y compris des différences en matière de fongibilité ou non-fongibilité, qu'il convient de définir précisément au moment d'entreprendre l'analyse des politiques.

A. Jetons de paiement décentralisés et altcoins

La première implémentation majeure, et largement utilisée, de la technologie des chaînes de blocs a été celle du *bitcoin*, une « version de monnaie électronique de pair-à-pair » décentralisée ou « cryptomonnaie », conçue en 2008 par une personne (ou plusieurs) sous le pseudonyme de Satoshi Nakamoto, dont on ignore toujours l'identité⁷. Le bitcoin permet de transférer des réserves de valeur numérique (paiements) entre des parties, sans « double dépense » et sans l'assistance d'une banque, d'un gouvernement ou d'un autre intermédiaire de confiance, grâce à l'utilisation d'un registre distribué décentralisé (base de données), de la cryptographie et d'un mécanisme de validation par « preuve de travail »⁸.

En dépit de leur prétendue valeur utilitaire comme mode de paiement, les jetons de paiement décentralisés tels que le bitcoin ne se sont pas généralisés comme monnaie d'échange, moyen de paiement grand public ou substitut monétaire dans le cadre de l'emploi, de la consommation, du commerce ou du remboursement de dettes en raison de leur grande volatilité, mais ils ont suscité l'engouement des investisseurs qui y ont vu un outil de spéculation et une potentielle appréciation de valeur⁹. Il existe de nombreuses cryptomonnaies qui pourraient théoriquement avoir la même fonction que le bitcoin comme monnaie d'échange, et qui sont également détenues et échangées à des fins d'investissement et de spéculation. Celles-ci sont couramment appelées « cryptomonnaies alternatives » ou « altcoins »¹⁰, même si, comme le détaillent les paragraphes suivants, cette catégorie comprend des sous-taxonomies, qui correspondent à différentes formes de cryptomonnaies comme les jetons

⁷ Satoshi Nakamoto, « Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System » (2008), en ligne (pdf) : <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Voir Christian Catalini et Jai Massari, « Stablecoins and the Future of Money » (10 août 2021), en ligne : *Harvard Business Review*, <<https://hbr.org/2021/08/stablecoins-and-the-future-of-money>>; Dirk G. Baur et Thomas Dimpfl, « The Volatility of Bitcoin and its Role as a Medium of Exchange and a Store of Value », *Empirical Economics*, vol. 61 (2021), p. 2663; Dirk G. Baur et al., « Bitcoin: Medium of Exchange or Speculative Assets? », *Journal of International Financial Markets, Institutions & Month*, vol. 54 (2018), p. 177.

¹⁰ Voir Eric Rosenberg, « What are Altcoins? » (30 mars 2022), en ligne : *The Balance*, <https://www.thebalance.com/altcoins-a-basic-guide-391206>.



utilitaires, les jetons de gouvernance, les jetons de titres et les cryptomonnaies stables.

B. Jetons utilitaires et jetons de gouvernance

Malgré son intérêt nouveau en matière de désintermédiation lors du transfert de valeurs en ligne, la chaîne de blocs du bitcoin a des limites, notamment au point de vue de sa programmabilité¹¹. Le développement du réseau *Ethereum* a représenté une étape majeure dans l'évolution de l'écosystème de la cryptomonnaie. C'était en effet la première grande chaîne de blocs à permettre la programmation de « contrats intelligents » prévoyant que des transactions ou des transferts s'exécutent « s'ils remplissent certaines conditions prédéfinies »¹². De là sont nées de multiples applications financières décentralisées (DApps) fonctionnant sur chaînes de blocs, dont des applications de négociation, d'emprunt, d'investissement et de prêt de cryptomonnaies, qui ne nécessitent pas d'intermédiaire centralisé, dans ce que l'on appelle aujourd'hui communément la « finance décentralisée » ou « DeFi »¹³. Ethereum, ainsi que d'autres chaînes de blocs programmables, utilise également une cryptomonnaie propre à sa plateforme, couramment appelée « jeton utilitaire », pour favoriser le mécanisme de consensus décentralisé sur la chaîne de blocs, cryptomonnaie qui peut également être utilisée comme monnaie numérique transactionnelle pour payer des biens ou des services sur le réseau¹⁴.

Les jetons utilitaires sont distribués lors d'une « première émission de jetons » (PEJ) qui, suivant la nature et les caractéristiques du jeton, peut constituer un placement de

¹¹ Voir Scott Jeffries, « Ethereum vs. Bitcoin: Which Crypto is Better? » (16 mai 2022), en ligne : *Nasdaq*, <https://www.nasdaq.com/articles/ethereum-vs.-bitcoin%3A-which-crypto-is-better>; Ryan Clements, « Assessing the Evolution of Cryptocurrency: Demand Factors, Latent Value, and Regulatory Developments », *Michigan Business & Entrepreneurial Law Review*, vol. 8 (2018), p. 73.

¹² Frederic Boissay, Giulio Cornelli, Sebastian Doerr et Jon Frost, « Blockchain scalability and the fragmentation of crypto » (7 juin 2022), *BIS Bulletin*, n°56, p. 3, en ligne (pdf) : <https://www.bis.org/publ/bisbull56.pdf>.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Voir Scott W. Maughan, « Utility Token Offerings: Can a Security Transform into a Non-Security? », *B.Y.U. Law Review*, vol. 2019, p. 1113.



valeurs mobilières au Canada¹⁵. L'émergence de chaînes de blocs programmables telles qu'Ethereum permet également de créer des « organisations autonomes décentralisées » (OAD), qui appliquent un mécanisme de gouvernance décentralisé grâce à la distribution d'un certain type de jetons utilitaires appelés « jetons de gouvernance »¹⁶. Les DApps utilisent également des jetons de gouvernance, par exemple le jeton « UNI » sur le célèbre protocole d'échange de cryptomonnaies décentralisé *Uniswap*¹⁷. Les OAD et les DApps, par la distribution et la détention de jetons de gouvernance, contribuent à la dispersion des structures de gouvernance, bien qu'une étude récente de la *Banque des règlements internationaux* (BRI) ait révélé qu'elles ont aussi tendance à déboucher sur un contrôle centralisé au fil du temps¹⁸.

Les paramètres de gouvernance sont vraiment propres à l'application ou à l'organisation décentralisée en question (qu'il s'agisse d'entités « à vocation unique » ou d'organisations plus complexes avec des actifs mis en commun et des enjeux constants); comme observé ci-dessous, ceux-ci donnent lieu à de nombreuses incertitudes juridiques, y compris sur la nature des obligations fiduciaires, le statut juridique et contractuel, la participation aux votes, la dynamique opérationnelle, les critères de conception, les mécanismes de résolution des litiges et les mesures de cybersécurité¹⁹.

¹⁵ Voir Autorités canadiennes en valeurs mobilières, *Avis 46-307 du personnel des ACVM, Les émissions de cryptomonnaies* (24 août 2017), en ligne (pdf) : https://www.securities-administrators.ca/uploadedFiles/Industry_Resources/2017aout24-46-307-avis-acvm-fr.pdf (« Avis 46-307 du personnel des ACVM »); Autorités canadiennes en valeurs mobilières, *Avis 46-308 du personnel des ACVM, Incidences de la législation en valeurs mobilières sur les émissions de jetons* (11 juin 2018), en ligne (pdf) : https://www.securities-administrators.ca/uploadedFiles/Industry_Resources/2018juin11-46-308-avis-acvm-fr.pdf (« Avis 46-308 du personnel des ACVM »).

¹⁶ Voir Benedict George, « What is a Governance Token? », *CoinDesk*, <https://www.coindesk.com/learn/what-is-a-governance-token/> (dernier accès le 8 août 2022).

¹⁷ Protocole Uniswap, <https://uniswap.org/> (dernier accès le 8 août 2022).

¹⁸ Sirio Aramonte, Wenqian Huang et Andreas Schrimpf, « DeFi risks and the decentralization illusion » (décembre 2021), *BIS Quarterly Review*, en ligne : https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2112b.htm.

¹⁹ Voir chapitre IV(f) ci-dessous; Kevin Schwartz et David Adlerstein, « Decentralized Governance and the Lessons of Corporate Governance » (4 juin 2022), en ligne : *Harvard Law School Forum on Corporate Governance*, <https://corpgov.law.harvard.edu/2022/06/04/decentralized-governance-and-the-lessons-of-corporate-governance/>.



C. Conversion de titres et d'actifs en jetons

Toutes les cryptomonnaies ne sont pas décentralisées. Les actifs et titres traditionnels peuvent également être convertis en jetons et représentés sur une chaîne de blocs. Ils sont alors souvent désignés sous le nom de « jetons d'actifs » et de « jetons de titres ». Les jetons de titres peuvent prendre de multiples formes, y compris la « représentation numérique » d'une valeur mobilière sur une chaîne de blocs, ou l'émission initiale d'un titre sous forme de jeton numérique²⁰. Le détenteur d'un jeton de titres, via un actif numérique fonctionnant sur chaîne de blocs, dispose d'un « ensemble de droits de décision sur la corporation, ainsi que des droits résiduels sur ses actifs proportionnels au nombre de parts qu'il détient » [traduit par nos soins]²¹.

Les *Autorités canadiennes en valeurs mobilières* (ACVM) ont facilité la conversion en jetons des valeurs mobilières par un ajustement dans le bac à sable réglementaire des ACVM pour les entreprises spécialisées en technologie financière (*fintechs*)²². En octobre 2019, la *Commission des valeurs mobilières de l'Ontario* (CVMO) a dispensé de ses obligations *TokenGX Inc.*, pour une durée limitée, afin de lui permettre de tester une plateforme de négociation sur laquelle des sociétés privées pouvaient émettre des titres convertis en jetons stockés sur chaînes de blocs, en appliquant une dispense de prospectus pour notice d'offre, selon des paramètres réglementaires contextualisés, à certains investisseurs qualifiés²³. En novembre 2020, plusieurs territoires membres des ACVM ont accordé une dispense d'obligations, pour une durée limitée, à *Finhaven Capital Inc.*, en tant que courtier sur le marché non réglementé facilitant le placement initial et le reclassement de titres convertis en jetons²⁴.

²⁰ Voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « The Tokenization of Assets and Potential Implications for Financial Markets » (17 janvier 2020), en ligne : <https://www.oecd.org/finance/The-Tokenisation-of-Assets-and-Potential-Implications-for-Financial-Markets.htm>.

²¹ Shaanan Cohny, David A. Hoffman, Jeremy Sklaroff et David Wishnick, « Coin-Operated Capitalism », *Columbia Law Review*, vol. 119 (2019), p. 591-599.

²² Autorités canadiennes en valeurs mobilières, « Décisions – bac à sable réglementaire des ACVM », <https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/ressources/bac-a-sable-reglementaire-des-acvm/decisions/> (dernier accès le 26 août 2022).

²³ Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, *In the Matter of the Securities Legislation of Ontario and in the Matter of TokenGX Inc.*, *Decision* (22 octobre 2019), en ligne (pdf) : <https://www.osc.ca/fr/droit-valeurs-mobilieres/ordonnances-decisions/token-gx-inc>.

²⁴ Re *Finhaven Capital Inc.*, 2020 ABASC 194 (2 novembre 2020), en ligne : <https://www.asc.ca/-/media/ASC-Documents-part-1/Notices-Decisions-Orders-Rulings/Registrants/2020/12/Finhaven-Capital-Inc-Decdoc.ashx>.



D. Jetons non fongibles

Un jeton non fongible (NFT) est un cryptoactif stocké sur une chaîne de blocs et associé à un code d'identification unique ainsi qu'à des métadonnées²⁵, ce qui le rend non interchangeable (non fongible)²⁶. Il est utile de comparer les NFT avec les cryptomonnaies fongibles ou « interchangeables » (comme le bitcoin ou l'éther), qui peuvent être remplacées sans perdre leur valeur, étant dès lors de même type²⁷. Les NFT, en revanche, ne peuvent pas être remplacés par d'autres NFT identiques, chacun étant par là même unique²⁸.

Un NFT n'est pas un « fichier de contenu » mais un jeton numérique dont la « clé cryptographique unique » permet de retracer l'historique de propriété d'œuvres créatives (qui peuvent alors être transférées sans fraude) et de « vérifier l'authenticité du fichier de contenu correspondant » [traduit par nos soins]²⁹. Des NFT ont été utilisés par des musiciens pour vendre des droits proportionnels sur les redevances de lecture en continu sans transfert de propriété³⁰. D'autres ont été utilisés pour transférer la propriété d'objets de jeux numériques, ou des droits de propriété sur des actifs non numériques (comme une copropriété immobilière)³¹. Ils peuvent également avoir une valeur utilitaire dans le domaine de la technologie réglementaire, comme les « NFT de divulgation » pour favoriser l'interaction des lecteurs et constituer une « couche application » pour assurer la conformité réglementaire³².

²⁵ Iris H-Y Chiu et Jason G. Allen, « Exploring the Assetization and Financialization of Non-fungible Tokens: Opportunities and Regulatory Implications », BFLR, vol. 37 (2022), p. 401-402 (« Les NFT sont généralement créés suivant le modèle ERC-721, qui permet une identification et un codage de métadonnées uniques, pour produire des jetons numériques qui sont distincts et non interchangeables. » [traduit par nos soins])

²⁶ Samir Patel, « If NFTs Rules The World: A New Wave of Ownership », *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 2 (2022), p. 19.

²⁷ *Ibid.*, p. 19.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ Chiu et Allen, cf. note 25 ci-dessus, p. 403.

³² Chris Brummer, « Introducing Disclosure NFTs, Disclosure DAOs, and Disclosure DIDs » (24 mars 2022), en ligne : *Medium*, <https://chrisbrummer.medium.com/introducing-disclosure-nfts-disclosure-daos-and-disclosure-dids-9579e0e739fe>.



E. Cryptomonnaies stables

Les cryptomonnaies stables sont une forme moins volatile de cryptomonnaie³³. Cette caractéristique les rend potentiellement utiles pour diverses applications de paiement³⁴, dont les transferts internationaux, les paiements de consommateurs, le prêt et le dépôt en garantie de cryptomonnaies, et l'exécution de stratégies de rémunération et d'échange de cryptoactifs sur des applications et des protocoles de finance décentralisée (DeFi)³⁵. Les cryptomonnaies stables jouent un rôle crucial dans l'écosystème de DeFi³⁶, puisqu'elles permettent l'exécution d'opérations, le dépôt de garanties, l'effet de levier financier et les transferts de valeurs stables³⁷. Elles s'appuient également sur l'écosystème technologique d'une chaîne de blocs et comportent ainsi des avantages potentiels pour les utilisateurs, tels que la transparence de la chaîne, la programmabilité, la sécurité cryptographique, la liquidation quasi instantanée et la désintermédiation pour les réserves et les transferts de valeurs³⁸. Le fait d'indexer la valeur des cryptomonnaies stables sur un actif de référence, comme le dollar des États-Unis, permet d'en atténuer la volatilité³⁹.

³³ Cela est dû en grande partie au fait que les jetons de paiement décentralisé tels que les bitcoins se sont révélés être de mauvais substituts monétaires, à cause de leur grande volatilité et de frais importants, cf. Catalini et Massari, note 9 ci-dessus.

³⁴ Voir MARK CARNEY, *VALUES: BUILDING A BETTER WORLD FOR ALL*, Penguin Random House Canada, 2021, p. 115-117.

³⁵ Voir Ryan Clements, « Built to Fail: The Inherent Fragility of Algorithmic Stablecoins », *Wake Forest Law Review Online*, vol. 11 (2021), p. 131, en ligne : <http://www.wakeforestlawreview.com/2021/10/built-to-fail-the-inherent-fragility-of-algorithmic-stablecoins/>; Ryan Clements, « Defining the Regulatory Perimeter for Stablecoins in Canada », *Canadian Business Law Journal* (à venir, 2022), en ligne : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4134010.

³⁶ Drik G. Baur et Lai T. Hoang, « How stable are stablecoins? » (08 juillet 2021), *The European Journal of Finance*, p. 2.

³⁷ Paul Vigna, « DeFi is Helping to Fuel the Crypto Market Boom--and Its Recent Volatility » (3 juin 2021), *The Wall Street Journal*, en ligne : <https://www.wsj.com/articles/defi-is-helping-to-fuel-the-crypto-market-boomand-its-recent-volatility-11622712602>.

³⁸ Clements, « Defining the Regulatory Perimeter for Stablecoins », cf. note 35 ci-dessus; voir « A Round Table Discussion on Stablecoins: Taking the World By Storm or Storming the World? », *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 3 (2022), p. 4-9.

³⁹ Voir David Gogel et al., « DeFi Beyond the Hype: The Emerging World of Decentralized Finance », *Wharton Blockchain & Digit. Asset Project, Wharton School, Université de Pennsylvanie* (2021), p. 9-10, en ligne (pdf) : <https://wifpr.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2021/05/DeFi-Beyond-the-Hype.pdf>.



Les cryptomonnaies stables prennent différentes formes⁴⁰ : émises centralement, entièrement garanties hors chaîne, ou formes décentralisées assorties d'importantes garanties sur la chaîne, qui utilisent des contrats intelligents sur une chaîne de blocs programmable et sont adossées à d'autres cryptomonnaies⁴¹. Les cryptomonnaies stables les plus populaires par capitalisation de marché sont dites « à garantie fiduciaire ». Leur valeur est stabilisée par la mise en réserve de suffisamment d'actifs tels que des dollars des États-Unis, d'autres actifs à court terme, à faible risque et liquidités de ce pays, comme des bons du Trésor, des effets de commerce ou des obligations à court terme, puis par la création ou le rachat de cryptomonnaies stables convenus avec certains opérateurs (autorisés) sur le marché à des taux prédéfinis (généralement une cryptomonnaie stable pour 1 \$)⁴².

D'autres formes décentralisées de cryptomonnaies stables « autorégulées » ne sont adossées à aucune garantie mais exploitent les variations de l'approvisionnement en jetons de réserve, les possibilités d'arbitrage (généralement avec une deuxième ou « double » structure monétaire), la transmission automatique des prix, ainsi que des contrats intelligents et des incitatifs économiques pour maintenir un cours stable⁴³. La forme autorégulée est la plus volatile et la plus fragile, et plusieurs itérations ont échoué à ce jour⁴⁴, notamment l'implosion catastrophique de la cryptomonnaie stable autorégulée Terra (UST) en mai 2022⁴⁵.

F. Monnaies numériques de banques centrales

Les monnaies numériques de banques centrales (MNBC) représentent, à plusieurs titres, une réponse (ou préemption) gouvernementale aux potentiels effets négatifs

⁴⁰ Il n'existe pas de définition « universelle » des cryptomonnaies stables, voir l'Organisation internationale des commissions de valeurs, « Global Stablecoin Initiatives » (mars 2020), p. 3, en ligne (pdf) : *O/ICV* <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD650.pdf>.

⁴¹ Clements, « Built to Fail », cf. note 35 ci-dessus, p. 134-137.

⁴² Clements, « Defining the Regulatory Perimeter for Stablecoins », cf. note 35 ci-dessus, p. 2 (L'auteur note que les émetteurs de cryptomonnaies stables peuvent également détenir d'autres réserves, dont des métaux précieux, des valeurs mobilières, des produits dérivés, des marchandises, des actifs réels, ou d'autres cryptoactifs en réserve); voir Groupe de travail du G7 sur les cryptomonnaies stables, « Investing the impact of global stablecoins », *Banque des règlements internationaux, Comité sur les paiements et les infrastructures de marché* (octobre 2019), p. 1, 3, en ligne (pdf) : <https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf>. (« Rapport du groupe de travail du G7 »).

⁴³ Clements, « Built to Fail », cf. note 35 ci-dessus, p. 134-137.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 137-141.

⁴⁵ Gian M. Volpicelli, « Terra's Crypto Meltdown Was Inevitable » (12 mai 2022), en ligne : *Wired*, <https://www.wired.co.uk/article/terra-luna-collapse>.



des réseaux et au risque de démonétisation que pose la généralisation d'une cryptomonnaie stable, émise par des acteurs privés et fréquemment utilisée comme substitut monétaire pour les achats des consommateurs⁴⁶. La Banque du Canada a commencé à examiner les itérations, les caractéristiques essentielles, les principes fondamentaux et les modèles de conception des MNBC⁴⁷, au vu du potentiel déclin de l'acceptation de monnaie physique par les vendeurs (accéléré par la pandémie de COVID-19⁴⁸), et pour faire face à l'éventualité de l'adoption généralisée d'une cryptomonnaie stable à garantie fiduciaire comme monnaie privée dominante⁴⁹. Les préoccupations que soulèvent les MNBC ont trait à la confidentialité, à la conception, aux opérations et à la cybersécurité, ainsi qu'au degré de surveillance ou de « contrôle » que peut exercer le gouvernement⁵⁰.

III. Enquête sur la gouvernance réglementaire existante de la cryptomonnaie au Canada

Le Canada ne dispose pas de cadre réglementaire global ou étendu s'appliquant aux cryptomonnaies. Des mesures de gouvernance ont toutefois été mises en place par de nombreux organes de réglementation, fédéraux et provinciaux, pour un grand nombre de secteurs, de cas d'utilisation, de formes, d'activités et d'intermédiaires dans ce domaine. En dépit de leur utilisation théorique comme système de paiement,

⁴⁶ Voir Banque du Canada, « Plans de prévoyance concernant une monnaie numérique de banque centrale » (25 février 2020), en ligne : <https://www.banqueducanada.ca/2020/02/plans-prevoyance-concernant-monnaie-numerique-banque-centrale/>.

⁴⁷ Voir Banque du Canada, « The Positive Case for a CBDC » (20 juillet 2021), *Document d'analyse du personnel 2021-11*; Banque des règlements internationaux, « Central bank digital currencies: foundational principles and core features » (9 octobre 2020), en ligne : <https://www.bis.org/publ/othp33.htm>.

⁴⁸ Voir Banque du Canada, « Les paiements dans l'après-pandémie : place à l'innovation, discours de Timothy Lane, sous-gouverneur », Institut de valorisation des données (10 février 2021), en ligne (pdf) : <https://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2021/02/discours-2021-02-10.pdf>.

⁴⁹ Voir Banque du Canada, « Plans de prévoyance », cf. note 46 ci-dessus; Banque du Canada, « L'argent et les paiements à l'ère numérique, discours de Timothy Lane, sous-gouverneur, RDV Fintech 2020 de CFA Montréal » (février 2020), en ligne (pdf) : <https://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2020/02/discours-250220.pdf>.

⁵⁰ « A Round Table Discussion on Stablecoins » : cf. note 38 ci-dessus, p. 9.



les cryptomonnaies, y compris stables, n'ont pas de cours légal au Canada⁵¹. Néanmoins, comme le montrera ce chapitre, l'émission de cryptomonnaies et les nombreuses activités commerciales qui s'y rapportent font actuellement l'objet de différents cadres réglementaires dans le pays. Les exigences les plus détaillées concernent la réglementation des valeurs mobilières, domaine qui relève de la compétence légale des provinces en vertu des lois provinciales sur les valeurs mobilières et de leurs règles harmonisées, sous l'encadrement des ACVM⁵².

D'importantes mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) s'appliquent également aux cryptomonnaies, ainsi qu'aux personnes et aux entreprises qui interviennent dans ce domaine, sous l'administration du *Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada* (CANAFE)⁵³. D'autres règles et règlements légaux, exigences, considérations fiscales et paramètres réglementaires, provinciaux ou fédéraux, peuvent également être applicables aux cryptomonnaies, ou aux entreprises qui interviennent dans ce domaine, suivant la nature de l'activité commerciale. Par ailleurs, de nouveaux cadres réglementaires ont fait leur apparition au Canada concernant les activités liées aux paiements, en particulier la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* récemment édictée⁵⁴, qui a des implications notables pour les cryptomonnaies, mais les règlements en vigueur continuent d'évoluer⁵⁵. L'écosystème canadien de la cryptomonnaie continue néanmoins de présenter des lacunes réglementaires, des incertitudes et des problématiques en matière de gouvernance, qui sont détaillées au chapitre IV.

A. Réglementation des valeurs mobilières

Les normes les plus complètes en matière de réglementation et de gouvernance des cryptomonnaies au Canada relèvent actuellement du périmètre de la réglementation

⁵¹ Voir *Loi sur la monnaie*, L.R.C. (1985), chap. C-52, sections 7-8; Clements, cf. note 4 ci-dessus, p. 428.

⁵² Voir Autorités canadiennes en valeurs mobilières, en ligne : <https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/> (dernier accès le 15 août 2022).

⁵³ Voir Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, en ligne : <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/intro-fra> (dernier accès le 15 août 2022).

⁵⁴ *Loi sur les activités associées aux paiements de détail*, L.C. 2021, chap. 23, art. 177.

⁵⁵ Voir Jack Franklin, Zain Rizvi et Gillian R. Stacey, « Comblir la faille juridique : le gouvernement élargit le champ d'application de la législation contre le blanchiment d'argent du Canada » (7 juin 2022), en ligne : *Académie Davies*, <https://www.dwpv.com/fr/Insights#/article/Publications/2022/Scope-of-Canadian-Anti-Money-Laundering-Laws>.



des valeurs mobilières. La législation canadienne relative aux valeurs mobilières se compose des règles et règlements de treize autorités provinciales et territoriales de réglementation des valeurs mobilières, qui collaborent, regroupées au sein des ACVM, pour faciliter l'élaboration de politiques nationales, améliorer et coordonner l'harmonisation des règles, et favoriser l'efficacité des transactions au niveau national⁵⁶. La réglementation des valeurs mobilières a pour but de protéger les investisseurs contre les pratiques déloyales ou frauduleuses, de favoriser l'équité et l'efficacité des marchés financiers, de susciter la confiance envers les marchés et de garantir la stabilité du système financier, en réglementant la distribution de valeurs mobilières et de produits dérivés ainsi que leur échange⁵⁷.

Elle y parvient grâce à une variété d'outils et de mécanismes de conformité, parmi lesquels les règles du marché et du change⁵⁸, l'inscription initiale et les obligations permanentes de conformité des courtiers en valeurs mobilières, des gestionnaires de fonds et des conseillers en valeurs⁵⁹, et les obligations d'information initiale et continue des émetteurs de valeurs mobilières⁶⁰.

L'application de la réglementation des valeurs mobilières aux cryptomonnaies, au Canada, a toutefois des limites juridictionnelles, à savoir qu'il faut une « valeur mobilière » ou un « produit dérivé »⁶¹. Si une cryptomonnaie est une « valeur mobilière » et que les opérations sur cette dernière constituent un « placement »⁶², alors un prospectus doit être soumis au visa de l'autorité de réglementation

⁵⁶ Voir Autorités canadiennes en valeurs mobilières, cf. note 52 ci-dessus; voir *Règlement multilatéral 11-102 sur le régime de passeport*; *Instruction générale 11-202 relative à l'examen du prospectus dans plusieurs territoires*; *Instruction générale 11-203 relative au traitement des demandes de dispense dans plusieurs territoires*; *Instruction générale 11-204 relative à l'inscription dans plusieurs territoires*.

⁵⁷ Voir *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.O. 1990, chap. S.5, art. 1.1 (« LVM Ont. »).

⁵⁸ Voir *Règlement 21-101 sur le fonctionnement du marché*; *Règlement 23-101 sur les règles de négociation*; *Règlement 23-103 sur la négociation électronique et l'accès électronique direct aux marchés*.

⁵⁹ Voir *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*.

⁶⁰ Voir *Règlement 41-101 sur les obligations générales relatives au prospectus*; *Règlement 51-102 sur les obligations d'information continue*.

⁶¹ Ryan Clements, « Emerging Canadian Crypto-Asset Jurisdictional Uncertainties and Regulatory Gaps », *Banking and Finance Law Review*, vol. 37, n°1 (2021), p. 25-27.

⁶² LVM Ont., cf. note 57 ci-dessus, art. 1(1) (« placement »); *Securities Act*, RSA 2000, chap. S-4 (« LVM Alb. »), art. 1(p); *Securities Act*, RSBC 1996, chap. 418 (« LVM C.-B. »), partie I (« distribution »).



compétente avant que cette cryptomonnaie puisse être placée dans le public⁶³, sauf en cas de dispense de prospectus⁶⁴. Les valeurs mobilières qui sont placées en vertu de dispenses de prospectus sont généralement soumises à des restrictions de revente⁶⁵. Déterminer si une certaine cryptomonnaie est une « valeur mobilière » ou un « produit dérivé », ou si une plateforme de négociation de cryptomonnaie, ou une entreprise de cryptomonnaie, lors de ses activités, place ou réalise d'autres opérations sur une cryptomonnaie qui est une valeur mobilière ou un produit dérivé, suppose une analyse contextuelle qui peut s'avérer très difficile⁶⁶.

Les ACVM ont cependant établi des orientations utiles (qui sont analysées plus bas⁶⁷). Des incertitudes demeurent pourtant dans certains domaines, en particulier ceux des nouveaux protocoles de DeFi et des applications sur les réseaux de chaînes de blocs publics, mondiaux et décentralisés⁶⁸. Compte tenu de sa nature décentralisée, le bitcoin est généralement considéré comme une marchandise et non comme une valeur mobilière, position soutenue par plusieurs déclarations réglementaires⁶⁹ et décisions de tribunaux fédéraux des États-Unis⁷⁰. Néanmoins, en dehors du bitcoin, il est parfois complexe de savoir si une cryptomonnaie particulière est une valeur mobilière ou un produit dérivé, en particulier si l'on tient compte des motivations des investisseurs, qui voient plus les cryptomonnaies comme une source de rentabilité potentielle que comme un mécanisme de paiement⁷¹. *L'éther* (le jeton utilitaire du

⁶³ LVM Ont., cf. note 57 ci-dessus, art. 53; LVM Alb., cf. note 62 ci-dessus, art. 110; LVM C.-B., cf. note 62 ci-dessus, art. 61.

⁶⁴ Par ex. LVM Ont., cf. note 57 ci-dessus, partie XVII; *Règlement 45-106 sur les dispenses de prospectus*; *Règlement 45-110 sur les dispenses de prospectus et d'inscription pour financement participatif des entreprises en démarrage*; *Règle 45-517 de l'ASC sur les dispenses de prospectus pour les entreprises en démarrage*.

⁶⁵ *Règlement 45-102 sur la revente de titres*.

⁶⁶ Voir Avis 46-307 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus; Avis 46-308 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus.

⁶⁷ Voir chapitre III(a)(1) ci-dessous.

⁶⁸ Voir Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus; chapitre IV ci-dessous.

⁶⁹ Voir U.S. Commodity Futures Trading Commission, « CFTC Backgrounder on Oversight of and Approach to Virtual Currency Futures Markets » (4 janvier 2018), en ligne (pdf) : https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/backgro_under_virtualcurrency01.pdf.

⁷⁰ U.S. Commodity Futures Trading Commission, communiqué de presse, « Federal Court Finds that Virtual Currencies Are Commodities » (3 octobre 2018), en ligne : <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/7820-18>.

⁷¹ André Beganski, « SEC Chair Gensler Again Says Bitcoin is Not a Security, What About Ethereum » (27 juin 2022), en ligne : *Decrypt*, <https://decrypt.co/103926/sec-chair-gensler-bitcoin-not-security-what-about-ethereum>.



réseau de chaînes de blocs *Ethereum*) n'est généralement pas considéré lui non plus comme une valeur mobilière⁷², mais certains sceptiques allèguent qu'il est encore contrôlé centralement, notamment au vu de son émission initiale dans le cadre d'une mobilisation de fonds⁷³, du célèbre piratage de l'OAD et de l'embranchement divergent qui a donné lieu à la formation d'*Ethereum* et d'*Ethereum Classic*⁷⁴.

1. Cryptomonnaies émises lors de premières émissions de jetons (PEJ)

Comme observé précédemment, il est crucial de déterminer au préalable, pour l'application de la réglementation des valeurs mobilières aux cryptomonnaies, si une cryptomonnaie particulière constitue en tant que telle un titre ou un produit dérivé, ou si ce sont les activités commerciales d'un intermédiaire qui créent un titre ou un produit dérivé (facteur essentiel dans la détermination de la compétence réglementaire applicable aux plateformes de négociation de cryptomonnaie, comme observé ci-dessous⁷⁵). Certaines cryptomonnaies (les *jetons de titres* décrits au chapitre II⁷⁶) constituent clairement des placements de valeurs mobilières. À ce titre, l'émetteur d'un *jeton de titre* se doit de respecter les règles relatives au prospectus ou de demander une dispense, le cas échéant⁷⁷. Certaines distributions initiales de cryptomonnaies (communément appelées « premières émissions de jetons ») peuvent être présentées, dans les documents de marketing ou les livres blancs en ligne, comme des offres d'éléments non représentatifs d'un instrument financier (type jetons décentralisés comme le bitcoin) mais peuvent, en substance, présenter des propriétés similaires à un placement traditionnel de valeurs mobilières tel qu'un contrat de placement⁷⁸.

La définition de « valeur mobilière » est assortie de plusieurs sous-types dans les lois provinciales analogues sur les valeurs mobilières, qui permettent une large

⁷² Voir William Hinman, « Digital Asset Transactions: When Howey Met Gary (Plastic) » (14 juin 2018), en ligne : *Remarks at the Yahoo Finance All Markets Summit: Crypto*, <https://www.sec.gov/news/speech/speech-hinman-061418>.

⁷³ Beganski, cf. note 71 ci-dessus.

⁷⁴ Voir Commission des valeurs mobilières des États-Unis, « Reporting of Investigation Pursuant to 21(a) of the Securities Exchange Act of 1934 » (25 juillet 2017), en ligne (pdf) : <https://www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207.pdf>.

⁷⁵ Chapitre III(a)(2) ci-dessous.

⁷⁶ Chapitre II(c) ci-dessous.

⁷⁷ Voir Avis 46-307 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus; Avis 46-308 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus.

⁷⁸ *Ibid.*



application potentielle de la réglementation des valeurs mobilières aux plans ou aux accords d'investissement collectif lorsque les réalités économiques de l'accord suggèrent une intention d'investissement⁷⁹. La décision faisant jurisprudence de la Cour suprême du Canada, qui a interprété le sous-type définitoire de « contrat d'investissement » (souvent considéré comme une catégorie fourre-tout), ne s'est pas confinée aux critères judiciaires stricts, mais a adopté une approche correctrice, axée sur le but et privilégiant le fond sur la forme, pour interpréter l'expression « contrat d'investissement » comme une valeur mobilière lorsqu'il y a intention d'investissement⁸⁰. Cela va dans le sens des objectifs de politique et des finalités de la législation sur les valeurs mobilières, qui se concentre sur la protection des investisseurs et la communication complète et juste des renseignements⁸¹.

Il n'est cependant pas toujours évident de déterminer si la législation sur les valeurs mobilières s'applique aux cryptomonnaies, étant donné que certaines d'entre elles (comme le bitcoin) ne sont pas contrôlées par un seul et même émetteur et que d'autres (comme l'éther) remplissent une fonction utilitaire (par ex. comme mécanisme de paiement pour acquérir des biens et des services) sur une chaîne de blocs publique au-delà de l'expectative d'un profit⁸². Pour déterminer si les règles relatives aux valeurs mobilières s'appliquent à la distribution d'une cryptomonnaie donnée lors d'une PEJ, les ACVM ont publié plusieurs avis successifs fournissant des indications, en 2017 et en 2018, dans lesquels elles énoncent plusieurs facteurs

⁷⁹ Voir LVM Ont., cf. note 57 ci-dessus, art. 1(a) (« valeur mobilière »); LVM Alb., cf. note 62 ci-dessus, art. 1 (« security »)(ggg); LVM C.-B., cf. note 62 ci-dessus, art. 1(1) (« security »); voir *In the Matter of Universal Settlements International Inc.* (2006), bulletin de la CVMO, vol. 29, p. 7880; *Re Shelter Corporation of Canada Ltd.* (1977), bulletin de la CVMO, vol. 6; *Pia Williamson* (1993), bulletin de la CVMO, vol. 16, p. 2689; *Jenson v. Continental Financial Corporation*, 404 F. Supp. 792 (D.C. Minn. 1975); *Re O.S.C. Brigadoon Scotch Distributors (Can.) Ltd.*, [1970] 3 O.R. 714 (H.C.J. Ont.); voir *R. v. Stevenson*, 2017 ABCA 420; *Ontario Securities Commission v. Tiffin*, 2020 ONCA 217.

⁸⁰ *Pacific Coast Coin Exchange c Ontario Securities Commission* [1978] 2 R.C.S. 112, p. 127–129 (« Le législateur a nettement voulu adoucir la règle *caveat emptor* dans les transactions portant sur des valeurs mobilières et les tribunaux doivent chercher à atteindre ce but même si les critères soigneusement formulés dans des décisions antérieures s'avèrent inefficaces et doivent constamment être élargis. C'est l'intention du législateur qui est décisive et non le critère judiciaire formulé ultérieurement. »); ces objectifs de politique seraient, entre autres, de protéger les investisseurs, de garantir une communication complète et juste des renseignements ainsi que des marchés financiers justes et efficaces, et de maintenir la stabilité du système financier.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Voir Avis 46-307 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus; Avis 46-308 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus.



contextuels à prendre en considération⁸³. Les organismes de réglementation canadiens et américains ont activement surveillé les distributions illégales de cryptomonnaies, qui ont les propriétés d'une valeur mobilière mais ne sont pas conformes au prospectus ou à d'autres paramètres réglementaires⁸⁴.

Les ACVM ont également noté que de nombreuses offres de jetons utilitaires lors de PEJ exigeraient un prospectus, ou devraient se prévaloir d'une dispense valable de prospectus, malgré leur fonction utilitaire du fait qu'elles présentent des caractéristiques analogues à des valeurs mobilières, comme des contrats d'investissement⁸⁵. Toute personne ou entreprise exerçant des activités de courtier, de conseiller ou de gestionnaire de fonds d'investissement de cryptomonnaies constituant des titres doit également s'inscrire dans la catégorie appropriée (ou obtenir une dispense valable) et respecter de nombreuses obligations continues⁸⁶. Les offres de jetons utilitaires peuvent également présenter des risques spécifiques pour les investisseurs. Une étude américaine des plus grandes PEJ en 2017 a relevé une « déconnexion » de codage informatique entre les promesses des « livres blancs » et des documents de commercialisation des offres de jetons (concernant par ex. les conditions d'attribution de jetons, les limites de fourniture de jetons et les droits de modification du code) et l'exécution réelle du code de contrats intelligents⁸⁷.

⁸³ Voir Avis 46-307 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus; Avis 46-308 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus (Les ACVM ont noté que la prise en compte d'un seul facteur n'était pas déterminante, et qu'elles adopteraient une approche contextuelle globale pour examiner les circonstances dans chaque cas. Les facteurs examinés par les ACVM sont, entre autres : le fait que la plateforme qui va utiliser le jeton utilitaire ait été entièrement développée ou qu'elle soit en phase de développement; le fait que le jeton sera négocié sur des marchés secondaires; le fait que le jeton soit immédiatement livré à l'acheteur ou non; le fait que l'objectif de l'émission soit de mobiliser des capitaux pour soutenir l'activité clé des développeurs; la nature des avantages dont bénéficie le détenteur du jeton, y compris des droits sur de futurs profits; le fait que la direction ou les premiers investisseurs conservent une part importante des jetons; le fait que l'offre de jetons soit fixe ou non; et la nature de l'activité promotionnelle relative aux jetons).

⁸⁴ Voir Commission des valeurs mobilières des États-Unis, 2017, « Report of Investigation Pursuant to Section 21(a) of the Securities Exchange Act of 1934: The DAO », communiqué n°81207 relatif au *Securities Act* (25 juillet 2017); Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « OSC Charges Stephan Katmarian with Securities Act Offences » (1er avril 2021), en ligne : <https://www.osc.ca/fr/nouvelles-evenements/nouvelles/osc-charges-stephan-katmarian-securities-act-offences>.

⁸⁵ Voir Avis 46-307 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus; Avis 46-308 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus.

⁸⁶ Règlement 31-103, cf. note 59 ci-dessus.

⁸⁷ Cohney, Hoffman, Sklaroff et Wishnick, cf. note 21 ci-dessus.



2. Plateformes d'échange de cryptomonnaies (bourses de cryptomonnaies)

Les organismes canadiens de réglementation des valeurs mobilières ont récemment adopté une nouvelle approche, inhabituelle sur le plan international, mais positive (et nécessaire) pour réglementer les plateformes de négociation de cryptomonnaies⁸⁸. Au Canada, l'élaboration de paramètres réglementaires applicables aux plateformes d'échange de cryptomonnaies a été fortement accélérée par la chute catastrophique de la plateforme ontarienne *QuadrigaCX* fin 2018, et les activités frauduleuses de son fondateur Gerald Cotton, qui ont entraîné la perte de plus de 169 millions \$ d'actifs de ses clients⁸⁹. L'effondrement de *QuadrigaCX* a poussé les ACVM et l'*Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières* (OCRCVM)⁹⁰ à mener une consultation publique en 2019 au sujet de l'encadrement réglementaire des valeurs mobilières et de l'application potentielle de règles aux plateformes d'échange de cryptomonnaies⁹¹.

En janvier 2020, les ACVM et l'OCRCVM ont publié conjointement des indications (Avis 21-327 du personnel des ACVM) sur l'application des cadres réglementaires des valeurs mobilières aux plateformes facilitant la négociation de cryptomonnaies au

⁸⁸ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 27-29 (« cette affirmation juridictionnelle est une avancée positive dans l'évolution de la réglementation sur les cryptoactifs. Elle apporte de la certitude, de la stabilité et de la crédibilité à un segment d'exploitation historiquement vulnérable, dans un secteur en plein regain d'intérêt des investisseurs. » [traduit par nos soins])

⁸⁹ Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « *QuadrigaCX : Un examen effectué par le personnel de la Commission sur les valeurs mobilières de l'Ontario* » (14 avril 2020), en ligne : <https://www.osc.ca/quadrigacxrapport/>.

⁹⁰ L'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières est l'organisme d'autorégulation pancanadien qui surveille l'ensemble des courtiers en placement et toutes les opérations que ceux-ci effectuent sur les marchés canadiens des titres de capitaux et des titres de créances, voir OCRCVM, « À propos de l'OCRCVM » : <https://www.ocrcvm.ca/propos-de-locrcvm> (dernier accès le 19 août 2022).

⁹¹ Autorités canadiennes en valeurs mobilières, *Document de consultation conjoint 21-402 des Autorités canadiennes en valeurs mobilières et de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières, Projet d'encadrement des plateformes de négociation de cryptoactifs* (14 mars 2019), en ligne (pdf) : https://www.securities-administrators.ca/uploadedFiles/Industry_Resources/2019mars14-21-402-doc-cons-fr.pdf.



Canada⁹². Dans ces indications conjointes, ils ont noté que la négociation de cryptomonnaies constituant des titres (en tant que tels), ainsi que la négociation de cryptomonnaies constituant des marchandises (comme le bitcoin), et non des titres en tant que tels, serait soumise à la réglementation des valeurs mobilières si la plateforme de négociation prenait possession de la cryptomonnaie constituant une marchandise avant d'accorder à l'utilisateur un « droit contractuel » à la livraison différée, plutôt qu'immédiate, de la cryptomonnaie⁹³. L'application de la législation sur les valeurs mobilières à ce deuxième cas, pour les cryptomonnaies ne constituant pas des titres, se justifiait par le fait que le droit contractuel à la livraison différée d'une cryptomonnaie détenue par une plateforme créait en soi un titre ou un dérivé (d'après l'un des sous-types de la définition de « titre » tel que « contrat d'investissement »)⁹⁴. L'Avis du personnel des ACVM a cependant établi une exception pour certains intermédiaires et courtiers de cryptomonnaies, notant que le périmètre réglementaire pour l'application des règles relatives aux valeurs mobilières ne s'étendrait pas aux entreprises qui assuraient la « livraison immédiate » d'une cryptomonnaie⁹⁵.

L'Avis 21-327 du personnel des ACVM a été suivi par l'Avis conjoint 21-329 du personnel des ACVM et de l'OCRCVM, qui a établi des modalités contextuelles pour assurer la conformité des plateformes, en fonction de leurs opérations. Il préconisait d'utiliser soit une catégorie « courtier d'exercice restreint » comme solution provisoire sur deux ans avant l'inscription complète en qualité de courtier en placement, soit l'application de règles de marché, soit l'application hybride de règles relatives aux courtiers en placement et de règles de marché pour certaines plateformes exerçant

⁹² Autorités canadiennes en valeurs mobilières, *Avis 21-327 du personnel des ACVM, Indications sur l'application de la législation en valeurs mobilières aux entités facilitant la négociation de cryptoactifs* (16 janvier 2020), p. 1-2, en ligne : <https://www.asc.ca/securities-law-and-policy/regulatory-instruments/21-327> (« Avis 21-327 du personnel des ACVM »).

⁹³ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 1-2.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 2-3 (L'Avis 21-327 du personnel des ACVM note que la détermination de l'existence d'une « livraison immédiate » repose sur les faits, en prenant en considération l'intention des parties, les « réalités économiques » et la substance de la transaction, et qu'elle a généralement lieu si « la propriété, la possession et le contrôle » de la cryptomonnaie en question ont été transférés à l'acheteur et que la plateforme ne conserve aucun autre droit légal ni sûreté ni n'intervient sur la cryptomonnaie).



les deux fonctions⁹⁶. L’Avis conjoint 21-329 a identifié plusieurs risques pour les investisseurs qui utilisent les services de plateformes canadiennes de négociation de cryptomonnaies, notamment liés à la garde, à la protection des cryptomonnaies (gestion de clés privées), à l’équité et à la transparence des critères d’accès et des opérations, au maintien de l’intégrité et de la résilience des systèmes et des contrôles de sécurité, à l’évitement des conflits d’intérêts, et à la conformité des aspects typiquement liés aux courtiers en placement et aux marchés tels que le maintien de l’intégrité du marché, la formation efficace des cours, et les normes de connaissance du client et de connaissance du produit⁹⁷.

L’Avis conjoint 21-329 n’a pas introduit de nouvelles règles pour les plateformes de négociation de cryptomonnaies. Il a plutôt fourni des indications sur la manière dont les obligations existantes prévues par la législation sur les valeurs mobilières pourraient être « adaptées » au moyen de conditions relatives à l’inscription ou à la reconnaissance des plateformes, et de dispenses discrétionnaires assorties de certaines conditions⁹⁸. Cette approche permet également aux plateformes de fonctionner dans le respect de la réglementation, au moyen de normes adaptées aux nouveaux modèles d’entreprises. Les décisions concernant les dispenses, à ce jour, ont appliqué les règles relatives aux courtiers membres; les règles universelles d’intégrité du marché (RUM); des conditions normalisées, dont des limites pour les investisseurs, une couverture d’assurance (pour les tiers et pour soi-même), des

⁹⁶ Avis conjoint 21-329 du personnel des Autorités canadiennes en valeurs mobilières et de l’Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières, *Indications à l’intention des plateformes de négociation de cryptoactifs : Conformité aux obligations réglementaires* (29 mars 2021), en ligne : <https://www.asc.ca/securities-law-and-policy/regulatory-instruments/21-327> (« Avis conjoint 21-329 »). Les plateformes de courtier qui effectuent des transactions au Québec peuvent également être tenues de s’inscrire en tant que courtiers en dérivés conformément à la *Loi sur les instruments dérivés*, RLRQ chap. 1-14.01.

⁹⁷ Avis conjoint 21-329, cf. note 96 ci-dessus.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 1 (« L’objectif global de l’approche exposée dans le présent avis est d’atteindre l’équilibre entre la nécessité d’offrir une certaine souplesse en vue de promouvoir l’innovation sur les marchés des capitaux canadiens, d’une part, et la réalisation de notre mandat réglementaire de favoriser la protection des investisseurs ainsi que l’équité et l’efficacité des marchés des capitaux, d’autre part. »); voir aussi p. 12 (« Reconnaissant la nécessité d’offrir de la souplesse et de promouvoir l’innovation, l’OCRCVM a établi un processus d’adhésion destiné aux entreprises ou aux entités dotées de nouveaux modèles d’entreprise, dont les plateformes de marché ou de courtier qui ne trouvent pas nécessairement leur place dans la structure actuelle d’adhésion à l’organisme. »); voir Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 32-35.



règles relatives à la garde, à la connaissance du client et à la connaissance du produit, ainsi que des règles relatives à la « pertinence » des comptes comme moyen d'assurer leur convenance, avec des limites pour les investisseurs ayant une moindre tolérance au risque⁹⁹.

Les plateformes d'échange de cryptomonnaies doivent également certifier qu'aucune des cryptomonnaies qui y sont négociées n'est un « titre » en tant que tel¹⁰⁰, et doivent respecter des obligations en matière de publicité, de commercialisation et de promotion sur les médias sociaux¹⁰¹. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a pris activement des mesures d'exécution contre les plateformes qui ne respectaient pas ces obligations¹⁰² et celles qui s'adonnaient à la manipulation du marché¹⁰³. En août 2022, les ACVM ont également établi l'obligation pour les plateformes de négociation de cryptoactifs de « souscrire un engagement préalable à l'inscription auprès de leur autorité principale » de respecter les conditions de protection des investisseurs, comme les obligations qui sont imposées aux

⁹⁹ Voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « Plateformes d'échange de cryptoactifs inscrites », <https://www.osc.ca/fr/secteur/inscription-et-conformite/plateformes-dechange-de-cryptoactifs-inscrites> (dernier accès le 3 septembre 2022).

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Voir Avis conjoint 21-330 du personnel des Autorités canadiennes en valeurs mobilières et de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières – *Indications à l'intention des plateformes de négociation de cryptoactifs : Obligations relatives à la publicité, à la commercialisation et à l'utilisation des médias sociaux* (23 septembre 2021), en ligne : <https://www.asc.ca/securities-law-and-policy/regulatory-instruments/21-330>.

¹⁰² Voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « OSC Holds Global Crypto Asset Trading Platforms Accountable » (22 juin 2022), en ligne : <https://www.osc.ca/en/news-events/news/osc-holds-global-crypto-asset-trading-platforms-accountable>; voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, Déclaration d'allégations, Polo Digital Assets, Ltd (Poloniex), 25 mai 2021; Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, Déclaration d'allégations, Mek Global Limited et PhoenixFin Pte Ltd (collectivement KuCoin) (2 juin 2021); Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, Déclaration d'allégations, Bybit Fintech Limited (Bybit) (21 juin 2021).

¹⁰³ Voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, *In the Matter of Coinsquare Ltd., Cole Diamond, Virgile Rostand and Felix Mazer, Settlement Agreement* (16 juillet 2020).



plateformes inscrites, pendant la durée du processus d'inscription auprès de l'OCRCVM et l'examen de leurs demandes d'inscription¹⁰⁴.

3. Fonds d'investissement dans les cryptomonnaies

Le Canada dispose d'un solide marché d'investisseurs pour les produits de placement géré et les fonds de placement collectif de cryptomonnaies, notamment des fonds communs de placement de cryptomonnaies et des fonds de cryptomonnaies négociés en bourse (FNB), qui permettent une négociation intrajournalière sur des marchés accessibles aux investisseurs individuels au Canada¹⁰⁵. Le marché (et l'offre de produits) des fonds de placement de cryptomonnaies a connu une forte accélération suite à la décision d'un panel de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario en octobre 2019, qui a contredit le précédent refus du personnel de la CVMO d'émettre un reçu pour le fonds non remboursable coté en bourse « Bitcoin Fund » de *3iQ Corp.*¹⁰⁶.

Les fonds de placement qui vendent des produits aux investisseurs canadiens sont soumis à un large éventail de paramètres réglementaires, qui diffèrent selon le type de fonds de placement. Il s'agit notamment d'exigences liées à l'inscription et d'obligations initiales et continues en matière d'adéquation, de conduite et de déclaration, de mesures de protection des opérations, de la conformité au prospectus et aux règles d'information initiale, de contrôles sur les activités des fonds, d'obligations de fournir des renseignements continus et de restrictions sur le

¹⁰⁴ Voir Autorités canadiennes en valeurs mobilières, « Les autorités en valeurs mobilières du Canada s'attendent à ce que les plateformes de négociation de cryptoactifs souscrivent un engagement en attente de leur inscription » (15 août 2022), en ligne : <https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/nouvelles/les-autorites-en-valeurs-mobilieres-du-canada-sattendent-a-ce-que-les-plateformes-de-negociation-de-cryptoactifs-souscrivent-un-engagement-en-attente-de-leur-inscription/>.

¹⁰⁵ Voir Autorités canadiennes en valeurs mobilières, « Les types de cryptoactifs », en ligne : <https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/investisseur/les-cryptoactifs/les-types-de-cryptoactifs/> (dernier accès le 8 août 2022).

¹⁰⁶ Voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, *Reasons and Decision in the Matter of 3iQ Corp. and the Bitcoin Fund, 3iQ Corp (Re)*, 2019 ONSEC 37 (29 octobre 2019), en ligne (pdf) : <https://www.canlii.org/en/on/oncmt/doc/2019/2019onsec37/2019onsec37.pdf>.



marketing et les ventes¹⁰⁷. Bien qu'il en existe au Canada, aucun fonds de cryptomonnaies négocié en bourse, au comptant ou de garde, n'a encore été approuvé aux États-Unis, et de nombreuses demandes ont été rejetées à ce jour¹⁰⁸. La Commission des valeurs mobilières des États-Unis a cependant approuvé des FNB de contrats à terme sur bitcoins¹⁰⁹.

4. Instruments dérivés de cryptomonnaies

Les organismes de réglementation canadiens se sont montrés réservés à l'égard des dérivés de cryptomonnaies et ont identifié les « risques inhérents aux contrats à terme sur cryptomonnaies », face aux nombreux marchés non réglementés sur lesquels ils sont accessibles¹¹⁰. Plusieurs règlements, mesures d'orientation et paramètres ont été établis pour faire face aux risques et à l'instabilité sur le marché des dérivés de cryptomonnaies. En décembre 2017, l'OCRCVM a instauré des normes concernant les « marges obligatoires minimums qui s'appliquent pour les contrats à terme sur la cryptomonnaie », qu'il a actualisées et clarifiées en octobre 2021¹¹¹. Plusieurs territoires membres des ACVM, conformément au *Règlement 91-102*, ont également

¹⁰⁷ Voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « Fonds d'investissement et produits structurés », en ligne : <https://www.osc.ca/fr/secteur/fonds-dinvestissement-et-produits-structures>; voir (entre autres) *Règlement 81-102 sur les fonds d'investissement*; *Règlement 81-106 sur l'information continue des fonds d'investissement*; *Règlement 31-103*, cf. note 59 ci-dessus; *Règlement 81-101 sur le régime de prospectus des organismes de placement collectif*; *Règlement 41-101 sur les obligations générales relatives au prospectus*.

¹⁰⁸ Rosmarie Miller, « Rejected Bitcoin ETF Sponsor Considers Suing SEC » (13 juillet 2022), en ligne : *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/rosemariemiller/2022/07/13/rejected-bitcoin-etf-sponsor-considers-suing-sec/?sh=a6ca39445614>.

¹⁰⁹ Mat Di Salvo, « SEC Delays Decision on Cathie Wood's ARK 21Shares Bitcoin ETF » (13 juillet 2022), en ligne : *Decrypt*, <https://decrypt.co/105021/sec-delays-cathie-woods-ark-21shares-bitcoin-etf>.

¹¹⁰ Autorités canadiennes en valeurs mobilières, « Les autorités en valeurs mobilières du Canada rappellent aux investisseurs les risques inhérents aux contrats à terme sur cryptomonnaies » (18 décembre 2017), en ligne : <https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/nouvelles/les-autorites-en-valeurs-mobilieres-du-canada-rappellent-aux-investisseurs-les-risques-inherents-aux-contrats-a-terme-sur-cryptomonnaies/>.

¹¹¹ Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières, « Marges obligatoires pour les contrats à terme sur la cryptomonnaie » (14 octobre 2021), en ligne : <https://www.ocrcvm.ca/nouvelles-et-publications/avis-et-notes-dorientation/marges-obligatoires-pour-les-contrats-terme-sur-la-cryptomonnaie-0>.



interdit les options binaires (qui ont été créées aux É.-U. sur le bitcoin¹¹²) « dont l'échéance est de moins de 30 jours auprès de personnes physiques, ou auprès de personnes créées ou utilisées uniquement pour faire des opérations sur options binaires »¹¹³.

5. Dépositaires de cryptomonnaies

Des consignes réglementaires sont également imposées aux entreprises qui souhaitent exercer uniquement comme sociétés de fiducie ou dépositaires de cryptomonnaies. Il existe plusieurs segments de marché pour les services de garde de cryptomonnaies, dont les fonds de placement de cryptomonnaies inscrits, les investisseurs institutionnels, les particuliers fortunés, les participations directes de gestionnaires de patrimoine, ainsi que la fourniture de services de garde aux plateformes de négociation de cryptoactifs et à d'autres établissements financiers inscrits. La prestation de services de garde de cryptomonnaies comporte de nombreux risques, liés notamment à la gestion et à la protection des clés privées, à la lutte contre la fraude d'identité pour les transactions non autorisées, à l'accès des clients en temps voulu, ainsi qu'à la gestion des risques et à la surveillance prudentielle pour assurer la solvabilité lors des opérations¹¹⁴.

Les contrôles réglementaires nécessaires pour les dépositaires de cryptomonnaies consistent, entre autres, à garantir la protection des clés privées contre les attaques internes et externes, des solutions de stockage, une assurance, des essais et l'amélioration des contrôles externes et internes (tels que des modules de sécurité matériels ou des autorisations multi-parties), des audits, des mesures de protection des capitaux et d'autres mesures prudentielles¹¹⁵. Bien que la CVMO ait approuvé certaines dispositions apparentées sur la garde pour des courtiers en placements

¹¹² U.S. Commodity Futures Trading Commission, « CFTC Statement on Self-Certification of Bitcoin Products By CME, CFE and Cantor Exchange », numéro de publication 7654-17 (1^{er} décembre 2017), en ligne : <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/pr7654-17>.

¹¹³ Voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « CSA Multilateral Notice of Multilateral Instrument 91–102, Prohibition of Binary Options and Related Companion Policy » (28 septembre 2017), en ligne : <https://www.osc.ca/fr/droit-valeurs-mobilieres/normes-regles-politiques/9/91-102/csa-multilateral-notice-multilateral-instrument-91-102-prohibition-binary-options-and-related>.

¹¹⁴ Avis conjoint 21-329, cf. note 96 ci-dessus.

¹¹⁵ *Ibid.*



mondiaux établis¹¹⁶, devenir dépositaire de cryptomonnaies réglementé implique généralement de devenir d'abord « dépositaire qualifié » en vertu de la réglementation des valeurs mobilières¹¹⁷, ou institution financière réglementée, comme une banque ou une société de fiducie¹¹⁸. Dans les deux cas, cela s'accompagne d'importants coûts et exigences préalables et continus, notamment (suivant la nature de l'inscription souhaitée) un capital minimum, des rapports financiers vérifiés, des normes de diligence, une supervision réglementaire continue, des règles de séparation des actifs, la vérification des actifs du client, des restrictions opérationnelles, des mesures de protection en cas de conflit et des systèmes de contrôle¹¹⁹.

6. Information continue exigée des émetteurs assujettis au sujet des activités en cryptomonnaies

En 2021, les ACVM ont également publié des indications au sujet de l'information attendue des émetteurs assujettis qui négocient ou effectuent des transactions en cryptomonnaies¹²⁰. L'Avis 51-363 du personnel des ACVM recommandait que les émetteurs assujettis qui négocient des cryptomonnaies définissent : les contrôles qu'ils appliquent pour la séparation des actifs; les mesures de protection en matière de cybersécurité; les dispositions concernant la garde par un dépositaire ou un sous-dépositaire, y compris le traitement des cryptomonnaies gardées en cas de faillite ou d'insolvabilité d'un dépositaire, et le contrôle diligent qu'ils effectuent vis-à-vis de dépositaires étrangers; leurs modèles d'évaluation des cryptomonnaies; leur

¹¹⁶ Voir Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « Decision in the Matter of Fidelity Clearing Canada ULC » (16 novembre 2021), en ligne (PDF) : https://www.osc.ca/sites/default/files/2021-11/oth_20211116_fidelus_0.pdf.

¹¹⁷ Voir Règlement 31-103, cf. note 59 ci-dessus (cela impliquerait d'obtenir le statut de « dépositaire canadien » ou de « dépositaire étranger »)

¹¹⁸ L'entreprise Tetra Trust, basée à Calgary, a récemment obtenu le statut réglementé de société de fiducie pour cryptomonnaie, voir Vanmala Subramaniam, « Calgary fintech startup Tetra Trust becomes Canada's first regulated custodian of crypto assets » (8 juillet 2021), en ligne : *The Globe and Mail*, <https://www.theglobeandmail.com/business/article-calgary-fintech-startup-tetra-trust-becomes-canadas-first-regulated/>.

¹¹⁹ Voir Règlement 31-103, cf. note 59 ci-dessus; voir les étapes du processus suivi récemment par Tetra Trust, Alberta, « Financial institutions – Information for financial service providers », <https://www.alberta.ca/financial-institutions-information-financial-service-providers.aspx> (dernier accès le 15 août 2022).

¹²⁰ Voir Avis 51-363 du personnel des ACVM, *Observations concernant l'information exigée des émetteurs assujettis du secteur des cryptoactifs* (11 mars 2021), en ligne : <https://www.asc.ca/securities-law-and-policy/regulatory-instruments/51-363>.



utilisation des plateformes de négociation de cryptoactifs; les éventuelles atteintes à la sécurité ou incidents similaires survenus; s'ils recourent ou non aux services de tiers supplémentaires dans leurs activités liées aux cryptomonnaies; et la manière dont ils vont remplir les obligations de communication des changements importants¹²¹.

7. Bacs à sable réglementaires pour essais contraints de cryptomonnaies

Les bacs à sable réglementaires permettent de tester des produits innovants auprès de consommateurs réels, selon des paramètres réglementaires contextuels et dans un environnement d'essai et d'apprentissage contraint et supervisé. Cela permet aux organismes de réglementation d'apprendre, de compiler des données et d'évaluer les risques et les avantages d'innovations financières en temps réel, afin d'élaborer des règles et des politiques de façon plus éclairée¹²². Par ailleurs, des chercheurs de la BRI ont récemment observé que les financements par capital-risque dans les entreprises de *fintech* augmentaient après l'introduction d'un bac à sable réglementaire dans un lieu géographique¹²³.

Les ACVM ont lancé un bac à sable réglementaire en 2017, dans le cadre de leur plan d'affaires 2016-2019¹²⁴. Depuis sa création, le bac à sable réglementaire des ACVM a accordé des dispenses à de nombreuses entreprises liées aux cryptomonnaies, dont des plateformes de négociation de cryptoactifs, plusieurs fonds d'investissement dans les cryptomonnaies, des plateformes internationales de transfert de fonds fonctionnant sur chaînes de blocs, des PEJ, des émissions de jetons utilitaires, une plateforme de cotation primaire de titres sous forme de jetons

¹²¹ *Ibid.*, p. 3-7.

¹²² Voir Wolf-George Ringe et Christopher Ruof, « Regulating Fintech in the EU: The Case for a Guided Sandbox », *European Journal of Risk Regulation*, vol. 11 (2020), p. 604; Ross P. Buckley, Douglas Arner, Robin Veidt et Dirk Zetsche, « Building Fintech Ecosystems: Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs and Beyond », *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 61 (2020), p. 55; Amy Harriman, « Playing in the Sandbox: Lessons U.S. Regulators Can Learn From The Successes of Fintech Sandboxes in the United Kingdom and Australia », *Wisconsin International Law Journal*, vol. 37 (2020), p. 615.

¹²³ Giulio Cornelli, Sebastian Doerr, Lavinia Franco et Jon Frost, « Funding for fintechs: patterns and drivers » (septembre 2021), en ligne : *BIS Quarterly Review* https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2109c.htm.

¹²⁴ Voir Autorités canadiennes en valeurs mobilières, « Bac à sable réglementaire des ACVM » : <https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/ressources/bac-a-sable-reglementaire-des-acvm/> (dernier accès le 28 août 2022).



émis sur une chaîne de blocs, et un système de négociation sur le marché secondaire de valeurs mobilières sous forme de jetons du marché dispensé pour les investisseurs accrédités¹²⁵. L'Alberta aussi a récemment adopté la loi *Financial Innovation Act*, qui lui a permis de créer un bac à sable réglementaire provincial (première province du Canada à le faire) grâce auquel les sociétés financières et de *fintech* peuvent développer et tester de nouveaux produits et services financiers, notamment liés aux cryptomonnaies et aux chaînes de blocs¹²⁶.

B. Entreprises de services monétaires et contrôles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux

De nombreux contrôles sont actuellement en place au Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au moyen de cryptomonnaies¹²⁷. Ces mesures ne s'appliquent cependant qu'aux entreprises ou aux entités qui pratiquent le commerce de cryptomonnaies, et non aux cryptomonnaies elles-mêmes, ni aux dispositifs logiciels ou matériels qui permettent l'autogestion de cryptomonnaies ou les interactions de pair-à-pair¹²⁸. En théorie, la technologie des chaînes de blocs offre des avantages aux organismes de réglementation qui luttent contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, grâce à la trace indélébile des opérations sur la chaîne de blocs qui, malgré certaines complexités

¹²⁵ Voir Autorités canadiennes en valeurs mobilières, « Décisions – bac à sable réglementaire des ACVM et plateformes de négociation de cryptoactifs » <https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/ressources/bac-a-sable-reglementaire-des-acvm/decisions/> (dernier accès le 3 septembre 2022).

¹²⁶ *Financial Innovation Act*, SA 2022, chap. F-13.2; Gouvernement de l'Alberta, « Innovating the finance sector », en ligne : [https://www.alberta.ca/innovFinancial Innovation Actating-the-finance-sector.aspx](https://www.alberta.ca/innovFinancial%20Innovation%20Actating-the-finance-sector.aspx) (« Les sociétés qui participent au bac à sable réglementaire peuvent être dispensées de tout ou partie des obligations légales énoncées dans chacune des lois suivantes : *Loan and Trust Corporations Act*, *Credit Union Act*, *ATB Financial Act*, *Consumer Protection Act* (les dispenses à l'égard de la *Consumer Protection Act* exigent également l'approbation du ministre des Services de l'Alberta); *Personal Information Protection Act* (les dispenses à l'égard de la *Personal Information Protection Act* exigent également l'approbation du Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée, afin de garantir la protection des informations personnelles. Les dispenses exigent également l'approbation du ministre des Services de l'Alberta); *Financial Consumers Act*. » [traduit par nos soins]); (la *Financial Innovation Act* « établit [également] une autorité réglementaire qui lui permet de s'appliquer à une autre législation si nécessaire » [traduit par nos soins].)

¹²⁷ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, chap. 17. (« LRPCFAT »).

¹²⁸ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 43-47.



(puisque les criminels utilisent une variété de mécanismes pour brouiller et effacer les opérations, comme des mixeurs, des jetons privés confidentiels, des swaps et d'autres méthodes), permet au moins de retrouver la trace d'une opération plus facilement que des espèces¹²⁹. Les entreprises qui font le « commerce » de monnaies virtuelles¹³⁰ doivent s'inscrire en tant qu'« entreprises de services monétaires » (ESM) auprès de CANAFE et sont soumises aux mêmes exigences réglementaires que les ESM qui exercent des activités de commerce de monnaies fiduciaires, conformément à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT)¹³¹ et ses règlements associés¹³².

Les ESM qui sont des courtiers en monnaies virtuelles sont soumises à une longue liste de mesures fondées sur les risques en matière de conformité, d'inscription, de connaissance du client, de LBC/FT et de procédures de vérification des tiers, y

¹²⁹ « A Round Table Discussion on Stablecoins », cf. note 38 ci-dessus, p. 13.

¹³⁰ En vertu de la LRPCFAT, « monnaie virtuelle » s'entend « a) de la représentation numérique de valeur pouvant être utilisée comme mode de paiement ou à titre de placement, qui n'est pas une monnaie fiduciaire et qui peut être facilement échangée contre des fonds ou contre une autre monnaie virtuelle qui peut être facilement échangée contre des fonds; ou (b) de la clé privée d'un système de chiffrement permettant à une personne ou à une entité d'avoir accès à une telle représentation numérique de valeur mentionnée à l'alinéa a) ». Voir LRPCFAT, cf. note 127 ci-dessus, art. 1(1).

¹³¹ LRPCFAT, cf. note 127 ci-dessus; voir Gouvernement du Canada, « Entreprises de services monétaires » <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/msb-esm/msb-fra> (dernier accès le 15 août 2022) (Les directives précisent que les entreprises de services monétaires (ESM) qui « se livrent à des activités de commerce » de monnaies virtuelles sont des personnes ou des entités qui : fournissent « des services de paiement de factures ou des services de paiement de biens et de services » au moyen de cryptomonnaies; fournissent des services de « change » de monnaie virtuelle dont « l'échange de fonds contre de la monnaie virtuelle, de la monnaie virtuelle contre des fonds, ou d'un type de monnaie virtuelle contre une autre monnaie virtuelle »; et des services de transfert de monnaie virtuelle dont « le transfert de monnaie virtuelle à la demande d'un client », ou « la réception d'un transfert de monnaie virtuelle à des fins de remise à un bénéficiaire ».)

¹³² Règlement modifiant le *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et le *Règlement sur les pénalités administratives – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes* : DORS/2022-76, Gazette du Canada, Partie II, volume 156, numéro 9, (« Règlement de la LRPCFAT »).



compris (entre autres)¹³³ : le filtrage des personnes politiquement vulnérables et des dirigeants d'organisations internationales; la détermination des bénéficiaires effectifs de sociétés et d'institutions; des obligations de tenue de documents, la vérification des bénéficiaires effectifs pour certains transferts, en respectant notamment la « règle d'acheminement »¹³⁴, et la déclaration des opérations douteuses et de gros montants¹³⁵. Les courtiers en monnaies virtuelles qui sont des ESM s'exposent à d'importantes pénalités s'ils ne respectent pas ces règles¹³⁶. CANAFE a également publié des directives au sujet des indicateurs de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme lors des opérations en monnaie virtuelle¹³⁷.

Les règles découlant de la LRPCFAT et des règlements associés ont également été modifiées récemment pour s'appliquer aux services des plateformes de sociofinancement qui collectent de la monnaie virtuelle pour leur propre compte, ou pour d'autres personnes ou entités – cristallisant sous forme permanente les ordonnances temporaires rendues début 2022 en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*¹³⁸. Les services des plateformes de sociofinancement sont désormais soumis à d'importantes obligations de tenue de documents, de connaissance du

¹³³ Voir LRPCFAT, cf. note 127 ci-dessus; Règlement de la LRPCFAT, cf. note 132 ci-dessus; Gouvernement du Canada, « Entreprises de services monétaires », cf. note 131 ci-dessus; Osler, « La lutte contre le blanchiment d'argent au Canada : guide relatif aux modifications du 1er juin 2021 » (2021), en ligne (PDF) :

<https://www.osler.com/osler/media/Osler/reports/anti-money-laundering/La-lutte-contre-le-blanchiment-d-argent-au-Canada.pdf>.

¹³⁴ Voir Gouvernement du Canada, « Règle d'acheminement pour les téléversements et le transfert de monnaie virtuelle », en ligne : <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/guidance-directives/transaction-operation/travel-acheminement/1-fra> (dernier accès le 4 septembre 2022) (La règle d'acheminement impose aux courtiers en monnaies virtuelles qui sont aussi des entreprises de services monétaires de faire en sorte que « les nom, adresse et, le cas échéant, numéro de compte ou tout autre numéro de référence de la personne ou de l'entité qui demande le téléversement (renseignements du demandeur); et les nom, adresse et, le cas échéant, numéro de compte ou tout autre numéro de référence du bénéficiaire » accompagnent les téléversements ou transferts de monnaie virtuelle envoyés ou reçus.)

¹³⁵ Voir Gouvernement du Canada, « Entreprises de services monétaires », cf. note 131 ci-dessus.

¹³⁶ Voir Gouvernement du Canada, « Pénalités pour les cas de non-conformité », en ligne : <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/pen/1-fra> (dernier accès le 4 septembre 2022).

¹³⁷ Voir Gouvernement du Canada, CANAFE, « Indicateurs de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme – Opérations en monnaie virtuelle », en ligne : https://www.fintrac-canafe.gc.ca/guidance-directives/transaction-operation/indicateurs-indicateurs/vc_mltf-fra (dernier accès le 8 août 2022).

¹³⁸ LRPCFAT, cf. note 127 ci-dessus; voir Franklin, Rizvi et Stacey, cf. note 55 ci-dessus.



client, de LBC, de vérification d'identité, de déclaration et d'autres obligations, ainsi qu'à la surveillance de CANAFE, et doivent notamment respecter des exigences de tenue de documents sur les « objectifs » de la collecte de fonds en monnaie virtuelle¹³⁹.

C. Fournisseurs de services de paiement en cryptomonnaie et réglementation associée

L'utilisation de cryptomonnaies comme systèmes de paiement induit des risques spécifiques et des préoccupations quant à la stabilité du marché financier, dont un grand nombre est analysé ci-dessous, dans le paragraphe sur les considérations relatives à la réglementation des cryptomonnaies stables au Canada¹⁴⁰. S'agissant des services de paiement en cryptomonnaie, il est nécessaire, au minimum, d'assurer des contrôles internes et la traçabilité totale de tous les transferts réalisés à l'intérieur du Canada et à l'international. De nouveaux cadres de supervision des paiements de détail ont fait leur apparition au Canada, mais il subsiste des incertitudes quant à leurs modalités d'application aux cryptomonnaies, à leurs intermédiaires et aux portefeuilles numériques autogérés¹⁴¹. La *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* a été édictée au niveau fédéral en juin 2021¹⁴². Cette loi confère à la Banque du Canada la responsabilité de superviser les « fournisseurs de services de paiement » (FSP)¹⁴³ et impose à ces derniers de s'enregistrer, de se soumettre à des mesures d'atténuation des risques opérationnels et de protection des fonds des

¹³⁹ Franklin, Rizvi et Stacey, cf. note 55 ci-dessus.

¹⁴⁰ Voir chapitre IV(d) ci-dessous.

¹⁴¹ Voir Banque du Canada, « Supervision des paiements de détail », en ligne : <https://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/supervision-paiements-detail/#Principales-etapes> (dernier accès le 15 août 2022).

¹⁴² *Loi sur les activités associées aux paiements de détail*, L.C. 2021, chap. 23, art. 177.

L'entrée en vigueur de cette loi sera échelonnée dans le temps, étant donné que le Cabinet fédéral décidera de quelle façon et à quel moment entrera en vigueur chacune de ses dispositions. Voir Banque du Canada, « Supervision des paiements de détail », en ligne : <https://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/supervision-paiements-detail/> (dernier accès le 4 septembre 2022).

¹⁴³ Banque du Canada, « Supervision des paiements de détail », cf. note 142 ci-dessus (Les fournisseurs de services de paiement « englobent diverses entités assurant des fonctions de paiement électronique (p. ex., services de traitement de paiements, de portefeuilles numériques ou de virement de fonds) et d'autres entreprises spécialisées en technologies de paiement qui offrent un ou plusieurs des services suivants : fourniture ou tenue de comptes de paiement, détention de fonds, initiation d'un transfert électronique de fonds, autorisation, transmission, réception ou facilitation d'instructions à propos d'un transfert électronique de fonds, compensation ou règlement ».)



utilisateurs finaux, et de respecter des exigences de communication de renseignements¹⁴⁴. Un FSP est une entité qui assure des paiements électroniques. Il peut notamment s'agir de services de « traitement des paiements », de « portefeuilles numériques » ou de « virement de fonds »¹⁴⁵. Cependant, il n'a pas encore été publié de règlements ou d'indications formelles sur la portée totale de la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail*, notamment sur son application aux portefeuilles numériques de cryptomonnaies autogérés par l'utilisateur ou aux dispositifs matériels de stockage¹⁴⁶.

La Banque du Canada a par ailleurs indiqué qu'elle ne s'occuperait pas du règlement des différends relatifs aux frais, ni de la protection générale des consommateurs, ni des plaintes concernant les frais ou la protection des renseignements personnels¹⁴⁷. Les vulnérabilités en matière de protection des renseignements personnels sont une importante source de préoccupation lorsque l'on utilise des cryptomonnaies pour des fonctions de paiement – étant donné la possibilité que des renseignements financiers sur le consommateur soient diffusés dans l'écosystème des cryptomonnaies et de la DeFi (et en dehors)¹⁴⁸. Les consommateurs sont également exposés à des risques liés aux paiements si le règlement d'un paiement en cryptomonnaie ne s'effectue pas correctement, ou si des piratages ou un code défectueux empêchent le paiement d'avoir lieu¹⁴⁹. De plus, contrairement à un régime d'octroi de permis, la Banque du Canada n'obligera pas les fournisseurs de services de paiement à satisfaire à des

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Voir McCarthy Tétrault, « Fintech Regulatory Developments: 2021 Year in Review » (4 janvier 2022), en ligne : https://www.mccarthy.ca/en/insights/blogs/techlex/fintech-regulatory-developments-2021-year-review#_ftn2.

¹⁴⁷ Banque du Canada, « Supervision des paiements de détail », cf. note 142 ci-dessus (la Banque du Canada note qu'elle n'assure pas de « fonctions plus générales de protection des consommateurs, notamment en ce qui concerne le règlement des différends entre un fournisseur de services de paiement et ses utilisateurs finaux, les préoccupations liées aux frais facturés par les fournisseurs de services de paiement, les plaintes concernant la protection des renseignements personnels ».)

¹⁴⁸ Groupe de travail du G7 sur les cryptomonnaies stables, « Investigating the impact of global stablecoins » (octobre 2019), p. 9, en ligne (pdf) : *Banque des règlements internationaux, Comité sur les paiements et les infrastructures de marché*, <https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf>.

¹⁴⁹ President's Working Group on Financial Markets, Federal Deposit Insurance Corporation, et Office of the Comptroller of the Currency, « Report on Stablecoins » (novembre 2021), p. 13, en ligne (pdf) : https://home.treasury.gov/system/files/136/StableCoinReport_Nov1_508.pdf (« Rapport du groupe de travail du Président »).



exigences de compétence ou de santé financière¹⁵⁰. On ignore si les « fonctions de paiement » énoncées dans la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* s'appliquent à certaines cryptomonnaies comme les cryptomonnaies stables, et le ministère des Finances a indiqué qu'il travaillait actuellement à établir des « critères » en vertu de cette *Loi*, qui permettront de déterminer « si les paiements en monnaies non fiduciaires (p. ex. des cryptomonnaies stables) sont assujettis à la *Loi* »¹⁵¹.

D. Fiscalité et planification successorale

L'Agence du revenu du Canada (ARC) a estimé que la cryptomonnaie n'était pas considérée comme ayant cours légal et qu'elle devait être traitée comme une marchandise aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹⁵². Elle est ainsi comparable à l'or ou à l'argent, dont la valeur fluctue en fonction de facteurs de marché¹⁵³. Le caractère imposable de l'acquisition d'un cryptoactif dépend des circonstances de la transaction et de l'objectif de l'acquisition¹⁵⁴. S'il s'agit de spéculation sur la valeur de l'actif (comparable au rachat d'un placement), alors le « coût » de base aux fins de l'impôt sera déterminé par le prix d'acquisition, ce qui est pertinent pour l'analyse des conséquences fiscales lors de la vente ultérieure du cryptoactif¹⁵⁵. Les conséquences fiscales sont différentes si une cryptomonnaie est acquise pour le paiement de biens ou de services (que l'ARC considère comme une opération de « troc »), et il sera généralement demandé à la personne qui reçoit la cryptomonnaie de mentionner la juste valeur de la cryptomonnaie reçue comme revenu d'entreprise¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Voir Banque du Canada, « Comité consultatif sur les paiements de détail – Survol de la supervision des paiements de détail » (23 et 24 septembre 2021), p. 4, en ligne (pdf) : <https://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2021/08/comite-consultatif-paiements-detail-survol-supervision-paiements-detail.pdf>.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵² Voir Gouvernement du Canada, « Guide de la monnaie virtuelle pour les utilisateurs de cryptomonnaie et les professionnels de l'impôt », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/programmes/a-propos-agence-revenu-canada-arc/observation/monnaie-numerique/cryptomonnaies-guide.html> (« Guide de l'ARC »); Agence du revenu du Canada, document n°2013-051470117 (23 décembre 2013); Simon Grant, Kwang Lim et Matthew Peters, *BLOCKCHAIN & CRYPTOCURRENCY REGULATION CANADA*, 4^E EDITION (2022), p. 256-268.

¹⁵³ Voir Grant, Lim et Peters, cf. note 152 ci-dessus, p. 259-261.

¹⁵⁴ Guide de l'ARC, cf. note 152 ci-dessus.

¹⁵⁵ Guide de l'ARC, cf. note 152 ci-dessus; Grant, Lim et Peters, cf. note 152 ci-dessus, p. 259-261.

¹⁵⁶ Guide de l'ARC, cf. note 152 ci-dessus; Grant, Lim et Peters, cf. note 146 ci-dessus, p. 259-261.



Lors de la disposition d'une cryptomonnaie dans une opération de vente, il faut déterminer si le vendeur doit comptabiliser les éventuels gains comme gains en capital, ou comme revenu¹⁵⁷. Cette appréciation nécessite de tenir compte du contexte, dans chaque cas¹⁵⁸. En règle générale, l'achat et la vente de cryptomonnaie donneront lieu à des gains (ou des pertes) en capital pour un investisseur, à moins que la disposition n'ait lieu dans le cadre d'une activité commerciale de cryptomonnaies, ou d'un « projet à risques ou une affaire de caractère commercial », auquel cas les bénéfices seront considérés comme un revenu d'entreprise et non comme des gains en capital¹⁵⁹. Dans certaines circonstances, des impôts sur le revenu peuvent être dus sur la succession d'un défunt qui détenait de la monnaie virtuelle au moment de son décès, puisqu'on considère qu'à son décès, une personne dispose des biens à leur juste valeur marchande¹⁶⁰.

Il demeure cependant une certaine ambiguïté dans divers domaines de la fiscalité des cryptomonnaies, notamment vis-à-vis de l'évaluation, du troc, de la tenue de registres et des répercussions fiscales de certaines ventes¹⁶¹. Il existe également le risque qu'une personne acquérant une cryptomonnaie pour l'utiliser comme mode de paiement de biens et de services soit assujettie à l'impôt sur le revenu si la cryptomonnaie est appréciée, préalablement à son utilisation (et donc à sa disposition), comme un moyen d'échange¹⁶². Si la cryptomonnaie est acquise au moyen du minage (consensus par preuve de travail) ou du jalonnement (consensus par preuve d'enjeu), l'ARC estime que le mineur ou le valideur est soumis à l'impôt sur le revenu au moment de l'obtention de la cryptomonnaie, partant du principe que le minage ou le jalonnement constitue une rémunération pour les services rendus au réseau de chaînes de blocs¹⁶³. Les Canadiens et Canadiennes sont également tenus de produire le formulaire T1135 de l'ARC si le coût total de biens étrangers déterminés, y compris de la cryptomonnaie, dépasse 100 000 \$ canadiens durant l'année, bien que l'application à la cryptomonnaie de cette exigence de production ait donné lieu à des ambiguïtés d'interprétation, à cause des incertitudes quant à

¹⁵⁷ Guide de l'ARC, cf. note 152 ci-dessus.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Grant, Lim et Peters, cf. note 152 ci-dessus, p. 264.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 258-262.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Guide de l'ARC, cf. note 152 ci-dessus; Agence du revenu du Canada, document n°2018-077666117 (8 août 2019); Grant, Lim et Peters, cf. note 152 ci-dessus, p. 259-261.



l'emplacement des cryptomonnaies autogérées sur les réseaux de chaînes de blocs publics distribués à l'échelle mondiale¹⁶⁴.

E. Réglementation environnementale pour les opérations de cryptominage

Il est souvent reproché aux cryptomonnaies qui utilisent des mécanismes de consensus par « preuve de travail », comme c'est le cas du bitcoin, d'avoir d'énormes coûts environnementaux et autres externalités (comme des nuisances sonores) qui ne sont, par ailleurs, pas justifiés par leurs avantages sociaux¹⁶⁵. Il n'y a pas de cadre réglementaire global pour les opérations de cryptominage par preuve de travail au Canada¹⁶⁶, en dépit d'importantes préoccupations environnementales¹⁶⁷. Il existe, cependant, divers règlements provinciaux relatifs aux services publics qui s'appliquent aux opérations de cryptominage et qui concernent, notamment, les autorisations nécessaires lorsqu'une opération de minage exploite une centrale électrique¹⁶⁸, les autorisations de plans d'aménagement des sols pour mettre en place une opération de minage à certains endroits, les autorisations de charge électrique pour les fortes consommations d'électricité, les études techniques et les autorisations préalables, ou encore les exigences fédérales pour les installations situées à

¹⁶⁴ Voir William Musani et Ashvin Singh, « Déclaration des biens étrangers : Où se situe votre cryptomonnaie? », Actualités fiscales pour les propriétaires exploitants, Fondation canadienne de fiscalité (octobre 2021).

¹⁶⁵ Voir Jon Truby, Rafael Dean Brow, Andrew Dahdal et Imad Ibrahim, « Blockchain, climate damage, and death: Policy interventions to reduce the carbon emissions, mortality, and net-zero implications of non-fungible tokens and Bitcoin » (2022), *Energy Research & Social Science*, vol. 88.

¹⁶⁶ Brady Chapman et Ken Tennenhouse, « Cryptocurrency Mining Opportunities for Western Canada's Energy Industry » (8 avril 2022), en ligne : *MLT Aikins*, <https://www.mltaikins.com/energy/cryptocurrency-mining-opportunities-for-western-canadas-energy-industry/>.

¹⁶⁷ Matthew Keen, « Cryptocurrency mining in Canada: Environmental and legal issues » (5 décembre 2018), en ligne : *Lawyer's Daily*, <https://www.thelawyersdaily.ca/articles/8845/cryptocurrency-mining-in-canada-environmental-and-legal-issues>.

¹⁶⁸ En ce qui concerne le « gaz capturé » provenant d'une exploitation de cryptominage alimentée au gaz naturel, une récente décision exécutoire de l'*Alberta Utilities Commission* apporte des précisions sur les exemptions réglementaires applicables à la production d'énergie « pour usage personnel ». Voir Enforcement staff of the Alberta Utilities Commission, AUC Decision 26379-D02-2021 (19 août 2021).



proximité de terres des Premières Nations, parmi lesquelles l'obligation de consulter les communautés autochtones¹⁶⁹.

En 2019, la *Régie de l'énergie* du Québec a approuvé la création d'une catégorie de consommateurs pour « un usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs » et l'attribution de blocs d'énergie réservés¹⁷⁰. En 2021, la Régie de l'énergie a demandé des limitations de la consommation énergétique des opérations de minage durant l'hiver¹⁷¹. *Hydro-Québec* a également annoncé récemment le lancement d'un processus d'attribution de puissance réservée à un usage cryptographique à compter de mi-septembre 2022, avec des restrictions de l'attribution d'énergie pour les entités réalisant des opérations de cryptominage¹⁷². Il convient de noter que le récent accord provisoire sur les *marchés de crypto-actifs* de l'UE¹⁷³ obligera certains prestataires de services sur cryptoactifs à déclarer des informations sur leur empreinte environnementale et climatique, et à respecter des normes obligatoires de durabilité minimale pour les mécanismes de consensus des chaînes de blocs, notamment les preuves de travail¹⁷⁴.

IV. Préoccupations, difficultés et recommandations actuelles en matière de gouvernance

A. Cybersécurité et risques de piratage

Le piratage fait peser un risque permanent sur les réseaux de chaînes de blocs programmables et sur l'écosystème de la cryptomonnaie et de la DeFi en raison de vulnérabilités logicielles (bogues), mais aussi de l'interaction complexe entre

¹⁶⁹ Chapman et Tennenhouse, cf. note 166 ci-dessus.

¹⁷⁰ Régie de l'énergie, décision D-2019-052 (29 avril 2019).

¹⁷¹ Régie de l'énergie, décision D-2021-007 (28 janvier 2021).

¹⁷² Voir Hydro-Québec, « Secteur québécois des chaînes de blocs », en ligne : <https://www.hydroquebec.com/chaines-de-blocs/> (dernier accès le 10 août 2022).

¹⁷³ Parlement européen, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2019/1937 », en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0593> (dernier accès le 4 septembre 2022).

¹⁷⁴ *Ibid.*



participants humains et code de contrat intelligent autoexécutable¹⁷⁵. Les menaces récurrentes que représentent les usurpations de carte SIM¹⁷⁶, les attaques contre les systèmes de routage¹⁷⁷, les attaques par oracle¹⁷⁸, les attaques de sécurité visant les clés privées¹⁷⁹, les hameçonnages¹⁸⁰, les rançongiciels¹⁸¹, les attaques de type « prêt flash »¹⁸² et les logiciels malveillants¹⁸³ rendent les investissements dans les cryptomonnaies, en particulier par l'entremise de portefeuilles numériques autogérés, continuellement risqués pour les détenteurs individuels qui manquent souvent de compétences technologiques et d'infrastructures. Les investisseurs sont aussi régulièrement exposés à des piratages visant les applications de DeFi. En octobre 2021, 16 millions de dollars ont été soustraits du protocole *Indexed Finance* par un étudiant canadien¹⁸⁴, et 130 millions de dollars ont été dérobés sur le protocole

¹⁷⁵ Mike Orcutt, « Once hailed as unhackable, blockchains are now getting hacked » (19 février 2019), en ligne : *MIT Technology Review*, <https://www.technologyreview.com/2019/02/19/239592/once-hailed-as-unhackable-blockchains-are-now-getting-hacked/>.

¹⁷⁶ Paddy Baker, « BlockFi Says Hacker SIM-Swapped Employee's Phone, No Funds Were Lost » (19 mai 2020), en ligne : *CoinDesk*, <https://www.coindesk.com/markets/2020/05/19/blockfi-says-hacker-sim-swapped-employees-phone-no-funds-were-lost/>.

¹⁷⁷ Barry Sookman, « Blockchain Vulnerabilities and Civil Remedies to Recover Stolen Assets » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 2, p. 25-28.

¹⁷⁸ Giulio Caldarelli et Joshua Ellul, « The Blockchain Oracle Problem in Decentralized Finance – A Multivocal Approach » (2021), *Applied Sciences*, vol. 11, n° 60.

¹⁷⁹ Saurabh Singh, A.S.M. Sanwar Hosen et Byungun Yoon, « Blockchain Security Attacks, Challenges, and Solutions for the Future Distributed IoT Network » (26 janvier 2021), *IEEE Access*, vol. 9, p. 13938.

¹⁸⁰ Estevao Costa, « The Benefits and Vulnerabilities of Blockchain Security » (19 octobre 2021), en ligne : *CENGN*, <https://www.cengn.ca/information-centre/innovation/the-benefits-and-vulnerabilities-of-blockchain-security/>.

¹⁸¹ Sookman, cf. note 177 ci-dessus, p. 34.

¹⁸² Voir Scott Chipolina, « Cream Finance Suffers Third Hack, Loses Over \$130 Million » (27 octobre 2021), en ligne : *Decrypt*, <https://decrypt.co/84590/cream-finance-suffers-third-hack-losing-over-130-million>; Martin Young, « PancakeBunny Attacked With Massive \$200M Flash Loan Exploit » (19 mai 2021), en ligne : *Yahoo Finance*, <https://finance.yahoo.com/news/pancakebunny-attacked-massive-200m-flash-050619340.html>.

¹⁸³ Voir *R. v. Vachon-Desjardins*, 2022 ONCJ 43.

¹⁸⁴ Christopher Beam, « The Math Prodigy Whose Hack Upended DeFi Won't Give Back His Millions » (18 mai 2022), en ligne : *Bloomberg Businessweek*, <https://www.bloomberg.com/news/features/2022-05-19/crypto-platform-hack-rocks-blockchain-community>.



de prêt *Cream Finance*¹⁸⁵. Les personnes qui investissent dans le métavers ont également fait l'objet de nombreux piratages, notamment un piratage récent de la populaire application métavers *Axie Infinity*¹⁸⁶.

La technologie des chaînes de blocs rend très difficile la récupération des cryptomonnaies perdues ou subtilisées, même en cas de succès d'un recours judiciaire comme une injonction, un traçage, une récupération ou un gel des avoirs imposé par le tribunal, qui est souvent très difficile à obtenir et peut, en outre, engendrer des problèmes d'interprétation juridique (les cryptomonnaies sont-elles un bien¹⁸⁷? Et si tel est le cas, quel type de bien¹⁸⁸? Et où se situe-t-il¹⁸⁹?). Une autre vulnérabilité émergente réside dans les « ponts entre chaînes de blocs », qui relient entre elles plusieurs chaînes de blocs programmables et permettent le transfert de cryptomonnaies entre chaînes de blocs en évitant aux acteurs de la DeFi de subir des frais de transaction élevés (également appelés « coûts du gaz ») lorsqu'ils utilisent directement la chaîne de blocs Ethereum¹⁹⁰.

Les ponts entre chaînes de blocs ont été au centre de nombreuses attaques récentes. On estime qu'en 2022, 1 milliard de dollars de cryptomonnaies ont été dérobés de cette façon¹⁹¹. Ironiquement, ce qui est souvent présenté comme la valeur fondamentale de la technologie des chaînes de blocs – son enregistrement immuable et inaltérable¹⁹² – peut représenter un premier obstacle pour la récupération de d'actifs perdus dans le contexte d'un piratage ou d'une fraude, car il est très difficile

¹⁸⁵ Tim Copeland, « Ethereum DeFi protocol Cream Finance hacked for more than \$130 million » (27 octobre 2021), en ligne : *The Block Crypto*, <https://www.theblockcrypto.com/post/122241/ethereum-defi-protocol-cream-finance-hacked-for-115-million>.

¹⁸⁶ Daniel Van Boom, « A Fake Job Offer Reportedly Led to Axie Infinity's \$600M Hack » (6 juillet 2022), en ligne : *CNET*, <https://www.cnet.com/personal-finance/crypto/a-fake-job-offer-reportedly-led-to-axie-infinity-600m-hack/>.

¹⁸⁷ Sookman, cf. note 177 ci-dessus, p. 35.

¹⁸⁸ *Copytrack Pte Ltd. c. Wall*, [2018] BCSC 1709.

¹⁸⁹ Sookman, cf. note 177 ci-dessus, p. 35.

¹⁹⁰ Ryan Browne, « Hackers drain nearly \$200 million from crypto startup in 'free-for-all' attack » (2 août 2022), en ligne : *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2022/08/02/hackers-drain-nearly-200-million-from-crypto-startup-nomad.html>.

¹⁹¹ Sidhartha Shukla, « Crypto Firm Nomad Loses Nearly \$200 Million in Bridge Hack » (2 août 2022), en ligne : *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-02/crypto-bridge-nomad-drained-of-nearly-200-million-in-exploit>.

¹⁹² Clements, « Assessing the Evolution », cf. note 11 ci-dessus, p. 75-76.



d'inverser les transactions sur une chaîne de blocs sans une mesure conséquente telle qu'un « embranchement divergent »¹⁹³.

B. Entreprises criminelles, fraude fiscale et évitement des sanctions

Les cryptomonnaies peuvent également donner lieu à de nouvelles entreprises criminelles (comme les « rançongiciels en tant que service » dans le cadre desquels des boîtes à outils de rançongiciel sont autorisées), ou favoriser leur utilisation dans des activités illicites en raison des caractéristiques et avantages « uniques » d'opérations sans frontières et décentralisées, « d'un accès, d'un stockage et d'un transfert pratiques » [traduit par nos soins] et d'un pseudo-anonymat¹⁹⁴. Parmi ses premières utilisations, le bitcoin a servi à faciliter des opérations illicites, comme le trafic de stupéfiants, sur le site *Web Silk Road*¹⁹⁵. Depuis, le bitcoin a été utilisé pour faciliter le financement du terrorisme, la traite des personnes, l'exploitation des enfants, les extorsions et les rançongiciels¹⁹⁶. En outre, si les chaînes de blocs publiques permettent aux autorités chargées de l'application des lois de voir les transactions, il n'est pas aisé de déterminer la propriété des portefeuilles numériques sous contrôle privé ni de retracer l'historique des transferts de jetons, étant donné l'émergence de services de « mixage », de « tumbling » ou de « saut de chaîne » ainsi que celle de « jetons privés confidentiels » (comme *Monero*) qui aident à brouiller le traçage des jetons¹⁹⁷. Les cryptomonnaies (et les plateformes

¹⁹³ Banque des règlements internationaux, Comité sur les paiements et les infrastructures de marché, « Distributed ledger technology in payment clearing and settlement » (février 2017), en ligne (pdf) : <https://www.bis.org/cpmi/publ/d157.pdf>.

¹⁹⁴ Shane T. Stansbury, Témoignage écrit devant le Comité des banques, du logement et de l'urbanisme du Sénat des États-Unis, séance sur le thème « Understanding the Role of Digital Assets in Illicit Finance » (17 mars 2022), en ligne (pdf) : <https://www.banking.senate.gov/imo/media/doc/Stansbury%20Testimony%203-17-22.pdf>.

¹⁹⁵ Département de la Justice des États-Unis, « Manhattan U.S. Attorney Announces The Indictment of Ross Ulbricht, The Creator And Owner Of The 'Silk Road' Website » (4 février 2014), en ligne : <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/manhattan-us-attorney-announces-indictment-ross-ulbricht-creator-and-owner-silk-road>.

¹⁹⁶ Stansbury, cf. note 194 ci-dessus; U.S. Gov't Accountability Off., GAO22-105462, « Virtual Currencies : Additional Information Could Improve Federal Agency Efforts to Counter Human and Drug Trafficking » (décembre 2021), en ligne (pdf) : <https://www.gao.gov/assets/gao-22-105462.pdf>; Chainalysis, « The 2022 Crypto Crime Report » (février 2022), p. 3, en ligne : <https://go.chainalysis.com/2022-Crypto-Crime-Report.html>.

¹⁹⁷ Stansbury, cf. note 194 ci-dessus.



automatisées de contrats intelligents comme *Tornado Cash*) contribuent également à faciliter les opérations de blanchiment d'argent¹⁹⁸ et à dissimuler les comportements criminels « hors chaîne »¹⁹⁹. Elles peuvent aussi favoriser l'évitement des sanctions fiscales et réglementaires²⁰⁰, ces dernières faisant l'objet d'une crainte récente en lien avec l'Iran²⁰¹.

Les protocoles et applications de DeFi, associés à des préoccupations qui sont examinées en détail ci-dessous²⁰², impliquent la désintermédiation des entités réglementées soumises à de nombreux contrôles en matière de connaissance du client et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)²⁰³. Les contrôles réglementaires actuels portent sur les intermédiaires identifiables – comme les plateformes de négociation de cryptoactifs ou d'autres courtiers ou dépositaires de cryptomonnaies – et non sur les protocoles de DeFi basés sur des contrats intelligents qui s'exécutent automatiquement sur des chaînes de blocs publiques, comme le réseau Ethereum²⁰⁴. De ce fait, les acteurs hors la loi peuvent gérer eux-mêmes des cryptomonnaies en utilisant des portefeuilles logiciels numériques privés ou des dispositifs matériels qu'ils contrôlent, sans l'intervention de prestataires de services intermédiaires. Ils peuvent ainsi accéder à des plateformes de DeFi, à des protocoles de prêt, à des mixeurs, à des jetons privés confidentiels, à

¹⁹⁸ Voir Mengqi Sun, « Tornado Cash's Sanctions Show Shift in Crypto Regulatory Focus » (12 août 2022), en ligne : *The Wall Street Journal*, https://www.wsj.com/articles/tornado-cashes-sanctions-show-shift-in-crypto-regulatory-focus-11660336224?mod=hp_minor_pos10; MacKenzie Sigalos, « Crypto criminals laundered \$540 million by using a service called RenBridge, new report shows » (10 août 2022), en ligne : *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2022/08/10/crypto-criminals-laundered-540-million-using-renbridge-elliptic-says.html>.

¹⁹⁹ Stansbury, cf. note 194 ci-dessus; il existe néanmoins une polémique quant à la mesure dans laquelle les cryptomonnaies favorisent les activités de blanchiment d'argent et quant à l'existence d'un « discours mensonger » sur leur rôle dans les entreprises illégales, voir Hailey Lennon, « The False Narrative Of Bitcoin's Role In Illicit Activity » (19 janvier 2021), en ligne : *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/haileylennon/2021/01/19/the-false-narrative-of-bitcoins-role-in-illicit-activity/?sh=74887d603432>.

²⁰⁰ Greg Iacurci, « Cryptocurrency poses a significant risk of tax evasion » (31 mai 2021), en ligne : *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2021/05/31/cryptocurrency-poses-a-significant-risk-of-tax-evasion.html>.

²⁰¹ Kyle Barr, « Iran Plans to Use Crypto to Pay for Imports to Help Get Around Sanctions » (9 août 2022), en ligne : *Gizmodo*, <https://gizmodo.com/iran-crypto-imports-sanctions-1849389297>.

²⁰² Cf. chapitre IV(e) ci-dessous.

²⁰³ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 32.

²⁰⁴ *Ibid.*



des services de saut de chaîne, à des applications de « yield farming » (génération de revenus passifs) ou à des applications de tenue de marché automatisée : autant de moyens pseudo-anonymes de blanchiment d'argent international ou autres formes de contournement réglementaire ou de fraude fiscale²⁰⁵.

Les organismes internationaux de réglementation ont récemment eu recours à des mesures sans précédent pour faire face aux activités illicites utilisant la cryptomonnaie; des sanctions ont été prises dernièrement à l'encontre de *Tornado Cash*, qui n'est ni un particulier ni une entreprise, mais un « mixeur » de cryptomonnaies existant en tant que code de logiciel sur une chaîne de blocs décentralisée²⁰⁶. Le budget fédéral canadien de 2022 a identifié des craintes concernant l'utilisation de cryptomonnaies pour « contourner les sanctions mondiales et financer des activités illégales » et a proposé le versement de 17,7 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2022-2023, en vue d'un examen législatif du secteur financier axé sur la « numérisation de l'argent », avec une première étape qui portera sur les monnaies numériques, y compris les cryptomonnaies et les cryptomonnaies stables, et sur le besoin potentiel d'une monnaie numérique de la banque centrale au Canada²⁰⁷.

C. Risques liés à la gouvernance dans le cas des portefeuilles de cryptomonnaies autohébergés

Aucune restriction réglementaire ou exigence d'enregistrement n'est actuellement prévue au Canada pour les « portefeuilles » numériques et autres logiciels ou dispositifs matériels autogérés, et autohébergés, qui permettent aux particuliers ou aux organismes de garder eux-mêmes des cryptomonnaies et de contrôler leurs propres clés privées²⁰⁸. Au Canada, les cadres réglementaires sont axés sur les intermédiaires centralisés et les entreprises qui fournissent aux clients des services de courtage, de transaction, de paiement, de transfert ou de garde, en tant que point clé de la « transmission des risques » et du « volume d'opérations », mais les paramètres réglementaires ne s'étendent pas aux portefeuilles logiciels numériques privés ou dispositifs matériels autogérés que les investisseurs dans la cryptomonnaie

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 43-47.

²⁰⁶ Tory Newmyer et Jeremy B. Merrill, « Top crypto company defies U.S. sanctions on service that hid stolen assets » (24 août 2022), en ligne : *Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/business/2022/08/24/crypto-sanctions-tether/>.

²⁰⁷ Voir Gouvernement du Canada, Budget 2022, Chapitre 9, « Équité fiscale et gouvernement efficace », en ligne : <https://budget.gc.ca/2022/report-rapport/chap9-fr.html#m171>.

²⁰⁸ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 27-28, 43-47.



peuvent utiliser par eux-mêmes, sans l'aide d'un intermédiaire, d'un dépositaire tiers ou d'une plateforme de négociation de cryptoactifs²⁰⁹.

Actuellement, le ministère des Finances du Canada, avec l'aide de la Banque du Canada, examine la portée que la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail*, ainsi que les règlements connexes, aura sur les portefeuilles numériques contenant seulement des cryptomonnaies. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucune directive officielle ou réglementation n'a été émise à ce sujet²¹⁰.

Les portefeuilles de cryptomonnaies autohébergés favorisent un véritable écosystème financier pair-à-pair international et pseudoanonyme qui permet des transactions et des interactions transfrontalières. Les transactions pair-à-pair ne sont généralement pas couvertes par les lois et règlements en matière de LBC/FT, car dans la plupart des cas, ceux-ci ne s'appliquent qu'aux intermédiaires financiers²¹¹. Néanmoins, des lignes directrices non contraignantes récemment publiées par le *Groupe d'action financière* (GAFI) ont recommandé aux organismes mondiaux de réglementation d'appliquer des contrôles en matière de LBC/FT aux personnes qui

²⁰⁹ *Ibid.*; l'importance accordée aux services de garde et aux transactions intermédiées est conforme à la fois à l'approche historique de la réglementation du secteur financier et aux indications relatives à la manière dont les gens achètent et utilisent généralement les cryptomonnaies. D'après une recherche menée en 2020 par la Rand Corporation, 99 % des transactions en cryptomonnaies et jetons privés confidentiels ont été effectuées sur des plateformes de cryptomonnaies centralisées, voir Erik Silfversten et coll., « Exploring the use of Zcash cryptocurrency for illicit or criminal purposes » (2020), *RAND Europe*, p. 6; par ailleurs, les services et les plateformes centralisés ont également été une source de vulnérabilité, d'instabilité opérationnelle, de fraude et de piratage. Voir Robert McMillan, « The Inside Story of Mt. Gox, Bitcoin's \$460 Million Disaster » (3 mars 2014), en ligne : [Wired https://www.wired.com/2014/03/bitcoin-exchange/](https://www.wired.com/2014/03/bitcoin-exchange/); Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « Un comité de la CVMO approuve le règlement avec Coinsquare, Cole Diamond, Virgile Rostand et Felix Mazer » (21 juillet 2020), en ligne : <https://www.osc.ca/fr/nouvelles-evenements/nouvelles/un-comite-de-la-cvmo-approuve-le-reglement-avec-coinsquare-cole>.

²¹⁰ Voir Banque du Canada, « Supervision des paiements de détail », <https://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/supervision-paiements-detail/> (« Détention de fonds : les travaux d'interprétation de cette fonction se poursuivent et d'autres renseignements seront transmis lorsqu'ils seront disponibles. ») (dernier accès le 9 septembre 2022).

²¹¹ Groupe d'action financière, « Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers » (octobre 2021), p. 18-19, en ligne (pdf) : <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf> (« Lignes directrices du GAFI »).



« contrôlent » ou qui « influencent suffisamment » le service de DeFi sous-jacent, ce qui peut inclure à la fois les concepteurs de protocoles et les investisseurs de départ²¹². Lorsqu'une cryptomonnaie est autogérée, les utilisateurs doivent évaluer par eux-mêmes leurs portefeuilles sans l'aide d'orientations réglementaires ou de normes minimales; cela suscite, au minimum, un manque de connaissances, mais peut aussi conduire à un préjudice pour l'investisseur ou à la perte de cryptomonnaies en cas de vol (piratage) ou de négligence (clés perdues)²¹³. Cela peut aussi favoriser les activités illicites et les produits « obscurs » de la criminalité²¹⁴.

Par ailleurs, les portefeuilles numériques autohébergés ne sont, pour l'instant, soumis à aucune mesure de protection en matière de connaissance du client et de lutte contre le blanchiment de capitaux ni à aucune obligation de déclaration des opérations au Canada, et ne nécessitent pas d'inscription auprès de CANAFE en tant qu'ESM, car un portefeuille numérique n'est pas un « courtier en monnaies virtuelles »²¹⁵. En termes simples, les portefeuilles autohébergés sont des outils permettant à des individus d'assumer la garde et le contrôle de leurs propres cryptomonnaies, de sauvegarder des clés privées et d'interagir directement avec des réseaux de chaînes de blocs ou des applications de DeFi sans l'aide d'un intermédiaire ou d'un prestataire de services²¹⁶. Comme l'a mis en évidence le piratage d'*Indexed Finance* (commis par un Canadien alléguant une opération d'arbitrage légale et appuyant sa défense sur le concept « le code fait loi »²¹⁷), les portefeuilles numériques autogérés sous pseudonyme rendent également très difficile la détection d'une manipulation du marché ou la récupération de cryptomonnaies volées²¹⁸.

De plus, les recours judiciaires visant les cryptomonnaies obtenues de manière frauduleuse, ou toute autre procédure de saisie de cryptomonnaies, sont plus

²¹² « Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers » (juin 2022), p. 19, en ligne (pdf) : *Groupe d'action financière*, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Targeted-Update-Implementation-FATF%20Standards-Virtual%20Assets-VASPs.pdf>.

²¹³ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 43-47.

²¹⁴ Lignes directrices du GAFI, cf. note 211 ci-dessus, p. 8.

²¹⁵ Voir Gouvernement du Canada, « Entreprises de services monétaires », <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/msb-esm/msb-fra#x1> (dernier accès le 11 août 2022); Alex Davis, « The case for self-hosted wallets in face of global regulations » (20 juin 2022), en ligne : *The Lawyer's Daily*, <https://www.thelawyersdaily.ca/articles/37392/the-case-for-self-hosted-wallets-in-face-of-global-regulations>.

²¹⁶ Davis, *ibid.*

²¹⁷ Voir *Cicada 137 LLC c. Medjedovic*, 2022 ONSC 369 (CanLII).

²¹⁸ Beam, cf. note 184 ci-dessus.



efficaces lorsque leur garde est assurée par un tiers ou un intermédiaire centralisé; les portefeuilles numériques autogérés (lorsqu'un individu conserve des clés privées) induisent d'importantes difficultés pratiques pour la récupération des cryptomonnaies²¹⁹. Par ailleurs, les opérations de DeFi sont enregistrées dans un dossier immuable, mais les « identifiants » nécessaires aux transactions correspondent aux adresses des chaînes de blocs, et non aux identités qui se cachent derrière ou au véritable propriétaire des portefeuilles numériques autohébergés²²⁰.

Les organismes internationaux de réglementation ont récemment proposé des mesures visant à atténuer les risques de blanchiment d'argent, de fraude fiscale, d'évitement des sanctions, d'entreprise criminelle et de financement du terrorisme dans le cas des portefeuilles autohébergés. De nouvelles règles proposées par l'UE prévoient une exigence de déclaration pour les « portefeuilles non hébergés » : si le client d'un prestataire de services sur cryptomonnaies envoie plus de 1 000 euros vers ou depuis un portefeuille non hébergé, le prestataire devra vérifier si le portefeuille est effectivement détenu ou contrôlé par ce client²²¹. Néanmoins, ces règles ne s'appliquent pas aux « transferts entre particuliers » effectués sans l'intervention d'un intermédiaire²²².

D. Paramètres réglementaires pour les cryptomonnaies stables

À ce jour, aucun organisme de réglementation ou organisme financier au Canada n'a prévu de paramètres de surveillance ni d'encadrement général de l'enregistrement, de la taxonomie, de la divulgation ou de la gouvernance des cryptomonnaies stables²²³, et ce alors que certaines s'apparentent à des valeurs mobilières, comme un contrat d'investissement ou une preuve de dépôt (qui ne sont pas exemptés par le droit des valeurs mobilières)²²⁴, un fonds commun de placement du marché monétaire

²¹⁹ « A Round Table Discussion on Stablecoins » : cf. note 38 ci-dessus, p. 9.

²²⁰ Crenshaw, cf. note 3 ci-dessus, p. 9.

²²¹ Voir Parlement européen, « Crypto-actifs : accord sur de nouvelles règles pour stopper les flux illicites » (29 juin 2022), en ligne : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20220627IPR33919/crypto-actifs-accord-sur-de-nouvelles-regles-pour-stopper-les-flux-illicites>.

²²² *Ibid.*

²²³ Clements, « Defining the Regulatory Perimeter », cf. note 35 ci-dessus.

²²⁴ *Ibid.*, p. 5-10.



ou un fonds négocié en bourse²²⁵. Si les cryptomonnaies stables sont considérées comme des valeurs mobilières, c'est qu'à l'heure actuelle, elles sont principalement utilisées dans le cadre de stratégies de négociation de cryptomonnaies – servant de garantie pour créer un effet de levier sur les plateformes de négociation de cryptoactifs et déplaçant les réserves de valeur entre les plateformes de négociation de cryptoactifs et les protocoles de DeFi –, et pour exploiter les possibilités de revenu sur les applications de prêt de DeFi, et non pour les activités de paiements des consommateurs ou de détail ni pour les transferts internationaux²²⁶. La revendication de compétence des organismes de réglementation des valeurs mobilières sur les cryptomonnaies stables au Canada perd de sa force si les cryptomonnaies stables deviennent une monnaie d'échange couramment utilisée dans les applications de paiement des consommateurs²²⁷. D'autres cryptomonnaies stables peuvent également ressembler à des produits dérivés comme les swaps²²⁸.

Cette absence de réglementation ne caractérise pas seulement le Canada; d'autres territoires et pays (en particulier les États-Unis) ont aussi mis du temps à adopter des cadres réglementaires applicables aux cryptomonnaies stables²²⁹. Il convient de noter que l'accord provisoire récemment annoncé au sein de l'UE (le règlement MiCA) prévoit des paramètres réglementaires pour les cryptomonnaies stables, y compris des droits pour les détenteurs de cryptomonnaies stables sur les réserves de l'émetteur, des contrôles prudentiels pour les émetteurs – notamment le fait de ne détenir que des réserves répondant à certaines normes de qualité en matière de

²²⁵ *Ibid.*, p. 10-11; voir Groupe de travail du G7 sur les cryptomonnaies stables, « Investigating the impact of global stablecoins » (octobre 2019), p. 1-3, *Banque des règlements internationaux, Comité sur les paiements et les infrastructures de marché*, en ligne (pdf) : <https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf>.

²²⁶ Clements, « Defining the Regulatory Perimeter », cf. note 35 ci-dessus, p. 5-10.

²²⁷ *Ibid.*, p. 5-10.

²²⁸ *Ibid.*, p. 11-12.

Voir Diana Qiao, « This Is Not A Game: Blockchain Regulation and Its Application to Video Games », *Northern Illinois University Law Review*, vol. 40, p. 217-281 (2020).

²²⁹ Aux États-Unis, de nombreux projets de règlement ou projets de loi du Congrès visant à réglementer les cryptomonnaies stables ont été bloqués ou sont restés en plan au Feuilleton, y compris le rapport du groupe de travail du Président, cf. note 149 ci-dessus; *Managed Stablecoins are Securities Act of 2019* (H.R. 5197); *Keep Big Tech Out of Finance Act of 2019* (H.R. 4813); *Stablecoin Classification and Regulation Act of 2020* ("Stable Act") (H.R. 8827); *Digital Asset Market Structure and Investor Protection Act* (2021) (H.R. 4741); *Stablecoin Innovation and Protection Act of 2022* (projet de discussion); et la *Lummis-Gillibrand Responsible Financial Innovation Act* (présentée au Sénat en juin 2022).



liquidité –, un ratio de 1/1 entre les dépôts et les cryptomonnaies stables émises, et des exigences relatives à une liquidité minimale adéquate²³⁰.

Les cryptomonnaies stables impliquent de nombreux risques inhérents à la conception de la cryptomonnaie stable et au fonctionnement de son émetteur²³¹. Par exemple, les cryptomonnaies stables autorégulées comme Terra (UST), qui s'est effondrée en mai 2022, dépendent de manière unique d'acteurs indépendants du marché et d'une demande continue dans une cryptomonnaie parallèle (LUNA dans le cas de Terra) afin de garantir la stabilité opérationnelle²³². Par ailleurs, la cryptomonnaie de Terra s'appuyait fortement, pour la demande, sur une plateforme d'emprunt associée non réglementée (protocole *Anchor*) qui comportait également des risques uniques et dont la stabilité était assurée par les partenaires de Terra²³³. Les cryptomonnaies stables à garantie fiduciaire hors chaîne (qui détiennent des liquidités en réserve pour garantir une valeur stabilisée) présentent trois catégories de risque : protection des consommateurs et des investisseurs, risques microprudentiels (risques au niveau de l'entreprise de l'émetteur d'une cryptomonnaie stable) et risques macroprudentiels (risques systémiques financiers)²³⁴. Les consommateurs et les investisseurs, dans le domaine des cryptomonnaies stables, font face à des risques liés à la confidentialité des données, à la cybersécurité, aux variations de l'approvisionnement, à la transparence des frais, aux opérations, à la gouvernance, à la composition des réserves, à la garde, à la qualité et à la valorisation²³⁵.

Les personnes qui investissent dans des cryptomonnaies stables courent également des risques juridiques et de restitution, en tant que créanciers non garantis en cas

²³⁰ Conseil de l'UE, « Finance numérique : accord sur le règlement européen portant sur les crypto-actifs (MiCA) » (30 juin 2022), en ligne :

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/>.

²³¹ Clements, « Built to Fail », cf. note 35 ci-dessus, p. 134-137.

²³² *Ibid.*, p. 139-144.

²³³ Voir Krisztian Sandor, « Investors Flee Terra's Anchor as UST Stablecoin Repeatedly Loses \$1 Peg » (9 mai 2022), en ligne : *CoinDesk*, <https://www.coindesk.com/markets/2022/05/09/investors-flee-terras-anchor-as-ust-stablecoin-repeatedly-loses-1-peg/>; Zhiyuan Sun, « Terra injects \$450M UST into Anchor reserve days before protocol depletion » (18 février 2022), en ligne : *CoinTelegraph*, <https://cointelegraph.com/news/terra-injects-450m-ust-into-anchor-reserve-days-before-protocol-depletion>.

²³⁴ Clements, « Defining the Regulatory Perimeter », cf. note 35 ci-dessus, p. 12.

²³⁵ *Ibid.*, p. 5-12.



d'insolvabilité ou de liquidation d'un émetteur²³⁶. Les émetteurs de cryptomonnaies stables font face à des risques microprudentiels, comme l'insolvabilité, la cybersécurité, la stabilité opérationnelle et le fait de veiller à ce que les contrôles internes en matière de gestion des risques et les mécanismes de gouvernance soient suffisants²³⁷. Les cryptomonnaies stables émises par des acteurs privés présentent également des risques systémiques, macroprudentiels, et pour l'intégrité du marché lorsqu'elles sont utilisées en tant que dispositif de paiement généralisé. Ces risques incluent (entre autres) des risques d'interconnexion, des ventes au rabais, des effets de contagion et de confiance, des activités bancaires parallèles, des risques systémiques liés aux paiements, des risques de concentration et des infrastructures de règlement par chaîne de blocs « trop grosses pour faire faillite », une substitution des dépôts et des monnaies, un risque de panique de type bancaire et une démonétisation de la monnaie fiduciaire²³⁸.

Au Canada, les organismes de réglementation des valeurs mobilières disposent de nombreux outils pour contrer ces risques s'ils devaient affirmer leur compétence à l'égard des cryptomonnaies stables²³⁹. Néanmoins, l'efficacité de la réglementation des valeurs mobilières pour atténuer tous les risques liés aux cryptomonnaies stables

²³⁶ *Ibid.*; Groupe de travail du G7 sur les cryptomonnaies stables, « Investing the impact of global stablecoins », *Banque des règlements internationaux, Comité sur les paiements et les infrastructures de marché* (octobre 2019), p. 10, en ligne (pdf) :

<https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf> (« Rapport du groupe de travail du G7 »).

²³⁷ Clements, « Defining the Regulatory Perimeter », cf. note 35 ci-dessus, p. 14-15.

²³⁸ *Ibid.*, p. 14-15.

²³⁹ *Ibid.*, p. 20-24 (L'auteur explique que de nombreuses mesures réglementaires utilisées dans le cadre du droit conventionnel des valeurs mobilières pourraient être appliquées aux opérations des émetteurs de cryptomonnaies stables afin de garantir l'atténuation des risques dans le cas où les organismes de réglementation des valeurs mobilières affirmeraient leur compétence sur les cryptomonnaies stables. Ces mesures comprennent la communication d'informations sur la composition des réserves, la garde, les frais, les opérations et la gouvernance; des contrôles sur la qualité des réserves, la ségrégation, la conservation, la concentration, la liquidité et la valorisation; des règles en matière de revente; des contrôles internes (normes de compétence, conformité, politiques de prévention des conflits, cybersécurité, droits de liquidation); des mesures de protection microprudentielles telles que des audits, des assurances, des exigences de fonds propres; la surveillance des livres et des registres et l'établissement de rapports; des mesures de protection des investisseurs (droit au remboursement, processus de résolution des litiges, divulgation d'informations sur les marchés primaire et secondaire et responsabilité en cas d'informations trompeuses); la pertinence, la connaissance du client et du produit; et des normes de marché et de négociation pour les transactions en cryptomonnaies stables sur le marché secondaire).



(en particulier les risques macroprudentiels) est limitée, et certaines « lacunes » persistent lorsqu'il s'agit de réglementer exclusivement les cryptomonnaies stables par le droit des valeurs mobilières. Ces lacunes concernent notamment les filets de sécurité macroprudentiels (comme le prêteur de dernier recours ou l'assurance-dépôts pour les rachats massifs de type bancaire de cryptomonnaies stables); les risques systémiques liés aux paiements; les risques de règlement et de compensation; les risques liés à la mise à l'échelle mondiale d'un réseau sous-jacent de chaînes de blocs qui devient un système crucial de compensation et de règlement (infrastructure de marché financier); la normalisation intergouvernementale pour les paiements transfrontaliers et internationaux; les normes de protection des consommateurs et les voies de recours limitées dans le cas de cryptomonnaies stables utilisées pour des paiements; et la portée incomplète des contrôles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, de financement illégal et de financement du terrorisme²⁴⁰.

Par conséquent, la réglementation des cryptomonnaies stables au Canada exige une coopération interinstitutions, des cadres à plusieurs niveaux et une taxonomie des paramètres contextuels pour diverses formes, dans l'ensemble du paysage réglementaire du secteur financier, afin de contrer adéquatement tous les risques liés aux cryptomonnaies stables. La coopération et l'harmonie internationales ainsi que le partage des données entre pays sont également nécessaires, compte tenu de l'interdépendance des acteurs et de l'impact potentiel de la faillite d'un émetteur mondial de cryptomonnaies stables²⁴¹.

E. Bourses, applications et protocoles de finance décentralisée (DeFi)

Un grand nombre de protocoles et d'applications de DeFi fonctionnent actuellement au Canada sans enregistrement ni surveillance réglementaire, et notamment sans mesures de contrôle de la connaissance du client ni mesures de prévention en matière de LBC/FT²⁴². Ces applications de DeFi sont accessibles par l'entremise de portefeuilles de cryptomonnaies autogérés afin de faciliter les transactions internationales pseudoanonymes en cryptomonnaies et les interactions pair-à-pair mondiales²⁴³. Elles tentent de « reproduire les fonctions de notre système financier traditionnel » [traduit par nos soins] et de proposer des produits et des services financiers

²⁴⁰ Clements, « Defining the Regulatory Perimeter », cf. note 35 ci-dessus, p. 24-28.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 14-15.

²⁴² Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 36-40, 47-52.

²⁴³ *Ibid.*



analogues à ceux des institutions traditionnelles, notamment des bourses, des prêts garantis, des dépôts productifs, des fonds indiciaires et d'autres investissements, des possibilités de revenus passifs et de tenue de marché, ainsi que des opérations sur produits dérivés, en utilisant des réseaux de chaînes de blocs décentralisées et des contrats intelligents automatisés et autoexécutables qui sont assemblables, interopérables et à code source ouvert²⁴⁴.

Les applications de DeFi présentent de nombreux défis pour les organismes de réglementation canadiens, car elles fonctionnent sans intermédiaire traditionnel ni service de garde et sont encadrées par des contrats intelligents ou des protocoles de logiciel automatisés et à code source ouvert permettant des interactions pair-à-pair mondiales sur des chaînes de blocs décentralisées et programmables, accessibles par les utilisateurs avec des portefeuilles autogérés²⁴⁵. Par conséquent, malgré la ressemblance entre un protocole de prêt et d'emprunt de DeFi et une institution de dépôts ou un courtier en valeurs mobilières, il n'est pas certain que les cadres réglementaires traditionnels des protocoles de DeFi s'appliquent²⁴⁶. Et si tel est le cas, qui est responsable de la conformité? Les concepteurs de protocoles? Les utilisateurs? Les détenteurs de jetons de gouvernance? Le code de logiciel lui-même? Les mineurs ou les validateurs qui réalisent des activités de consensus sur la chaîne de blocs sous-jacente? Ces questions n'ont pas encore été réglées. Il se peut que les concepteurs ne résident même pas au Canada et que le code source ouvert soit protégé en tant que forme de liberté d'expression²⁴⁷. La myriade de parties

²⁴⁴ Crenshaw, cf. note 3 ci-dessus, p. 4; Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 47-52; Forum économique mondial, « Decentralized Finance: DeFi Policy-Maker Toolkit » (8 juin 2021), en ligne : <https://www.weforum.org/whitepapers/decentralized-finance-defi-policy-maker-toolkit/>.

²⁴⁵ Voir Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61, p. 47-52; Dirk A. Zetsche, Douglas W. Arner et Ross P. Buckley, « Decentralized Finance (DeFi) » (mars 2020), IIEL Issue Brief 02/2020, European Banking Institute Working Paper Series 59/2020; Lewis Cohen, Angela Angelovska-Wilson et Greg Strong, « Decentralized Finance: Have Digital Assets and Open Blockchain Networks Found Their 'Killer App'? » (2021), *Global Legal Insights, Blockchain & Cryptocurrency Regulation*.

²⁴⁶ Voir *Loi sur les banques*, L.C. 1991, chap. 46; Règlement 31-103, cf. note 59 ci-dessus; *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*, RSA 2000, chap. L-20, art. 1(v) et 1(k).

²⁴⁷ Voir Alex Colangelo et Alana Maurushat, « Exploring the Limits of Computer Code as a Protected Form of Expression: A Suggested Approach to Encryption, Computer Viruses, and Technological Protection Measures » (2006), vol. 51, n° 1, *McGill Law Journal*, p. 47.



potentiellement soumise à la réglementation crée des coûts d'application et des incertitudes considérables²⁴⁸.

La DeFi permet aussi la création de cryptomonnaies « synthétiques » qui reflètent le rendement des valeurs mobilières du monde réel, comme les actions américaines synthétiques (appelées « synths », elles ont été créées par le protocole *Mirror* de Terra)²⁴⁹. Les *synths* peuvent aussi faire référence au prix d'autres cryptomonnaies, comme les « wrapped tokens » ou « jetons encapsulés » faisant référence au prix du bitcoin et de l'éther, qui sont utilisés pour faciliter les transferts de jetons à travers diverses chaînes de blocs²⁵⁰. Les *synths* posent des problèmes d'application de la réglementation à la communauté de réglementation internationale qui doit empêcher les placements illégaux de valeurs mobilières et les transactions sur les produits dérivés²⁵¹. Par ailleurs, en « désintermédiant » les opérateurs et les institutions du marché financier traditionnel, les investisseurs et les consommateurs de la DeFi perdent les contrôles d'accès réglementés et les fonctions de stabilité comme la communication d'informations, les contrôles opérationnels internes, les paramètres de ségrégation et de garde des actifs, les normes relatives à la gestion des risques et à la gouvernance, la tenue de marché, les contrôles en matière de LBC/FT, et les contraintes liées à la liquidité et au capital²⁵².

Certaines applications de DeFi, y compris les protocoles automatisés d'emprunt et de prêt entre pairs²⁵³, et les protocoles de « frappe » d'actifs synthétiques peuvent créer

²⁴⁸ Primavera De Filippi et Aaron Wright, *Blockchain and the Law: The Rule of Code* (Cambridge : Harvard University Press, 2018), p. 175-176.

²⁴⁹ Voir Mirror Finance (mAssets), en ligne : <https://docs.mirror.finance/protocol/mirrored-assets-massets> (dernier accès le 2 septembre 2022).

²⁵⁰ Voir « Decentralised Finance (DeFi) » (25 mai 2022), p. 30, en ligne (pdf) : *EU Blockchain Observatory and Forum*, https://www.eublockchainforum.eu/sites/default/files/reports/DeFi%20Report%20EUBOF%20-%20Final_0.pdfv; Cryptopedia Staff, « What Are Wrapped Cryptocurrencies? » (28 juin 2022), en ligne : *Gemini* <https://www.gemini.com/cryptopedia/wrapped-bitcoin-vs-bitcoin-wbtc-tbtc-wxnm-hbtc-crypto> (dernier accès le 2 septembre 2022).

²⁵¹ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 36-40, 47-52.

²⁵² Voir Tom CW Lin, « Infinite Financial Intermediation » (2015), *Wake Forest Law Review*, vol. 50, n° 643, p. 645-646.

²⁵³ Johannes R Jensen, Victor von Wachter et Omri Ross, « An Introduction to Decentralized Finance (DeFi) » (2021), *Complex Systems Informatic and Modeling Quarterly*, n° 26, p. 50-51.



des valeurs mobilières ou des produits dérivés²⁵⁴, alors que certains marchés de prédiction de DeFi basés sur des contrats intelligents peuvent ressembler à des options binaires qui sont interdites dans certaines provinces²⁵⁵. D'autres ressemblent à des loteries illégales, des pools de paris ou des marchés de prédiction²⁵⁶. Les plateformes d'échange automatisées et décentralisées peuvent aussi remplir une fonction de marché similaire à celle des plateformes de négociation de cryptoactifs visées par l'Avis 21-327 du personnel des ACVM²⁵⁷, même si elles fonctionnent sans mesures de protection des investisseurs, comme la divulgation d'informations, des contrôles opérationnels, d'intégrité et internes au niveau de la plateforme, ou un enregistrement de protocole²⁵⁸.

Des rapports récemment publiés par la BRI mettent en doute le fait que les réseaux, les applications et les protocoles de DeFi soient réellement « décentralisés » et se demandent s'ils ne correspondent pas plutôt à une « illusion de décentralisation »; en outre, les nouveaux mécanismes de consensus de type « preuve d'enjeu » peuvent donner lieu à des préoccupations constantes en matière de centralisation et à des risques de concentration²⁵⁹. Des affirmations similaires concernant la centralisation ont récemment été formulées à l'égard du populaire protocole d'échange décentralisé *Uniswap* compte tenu de la concentration des avoirs de son jeton de gouvernance UNI entre les mains des concepteurs et des investisseurs de départ²⁶⁰.

²⁵⁴ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 49-52. (L'auteur explique qu'une plateforme de prêt de DeFi peut créer une valeur mobilière et que le protocole remplit une fonction similaire à celle d'un courtier en valeurs mobilières conformément au Règlement 31-103, cf. note 59 ci-dessus, mais que l'identité de l'émetteur du titre n'est pas toujours claire. Par exemple, dans un protocole de prêt, l'émetteur de la valeur mobilière est-il un emprunteur individuel anonyme (ce qui crée un problème d'application presque impossible à résoudre) ou est-ce le code du contrat intelligent ouvert (et dans ce cas, comment attribuer la responsabilité)? Par ailleurs, les concepteurs sont-ils responsables des obligations réglementaires de conformité? Que se passe-t-il s'ils ne font pas de bénéfices? Les détenteurs de jetons de l'OAD sont-ils également responsables?)

²⁵⁵ Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, *Avis de publication multilatéral des ACVM, Norme multilatérale 91-102 sur l'interdiction visant les options binaires et Instruction complémentaire connexe* (28 septembre 2017)

http://www.osc.gov.on.ca/en/SecuritiesLaw_csa_20170927_91-102_binary-options.htm.

²⁵⁶ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 41-52.

²⁵⁷ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus; Avis 21-327 du personnel des ACVM, cf. note 92 ci-dessus.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Aramonte, Huang et Schrimpf, cf. note 18 ci-dessus.

²⁶⁰ Max Dilendorf, « Uniswap – An Illusion of Decentralization » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 3, p. 32.



Les itérations émergentes de la DeFi représentent une défaillance du marché, avec des asymétries et des conflits permanents en matière d'information et de capacité technologique qui créent des avantages indus pour les concepteurs et les investisseurs de départ ou avertis²⁶¹. Ces asymétries, ainsi que les opacités informationnelles et relationnelles, sont source de désavantages et de vulnérabilités pour les investisseurs non avertis et justifient l'imposition de contrôles réglementaires, car les concepteurs de protocoles DeFi ne sont pas suffisamment incités à concevoir des mesures de gouvernance interne ou à fournir des informations suffisantes sur les risques²⁶². Les applications et les protocoles de DeFi entraînent également des dérèglements au niveau du marché financier traditionnel, notamment un effet de levier financier, une disparité en matière de liquidité, des problèmes de gouvernance et opérationnels, et des activités illicites²⁶³. Ils engendrent aussi une incertitude juridique importante, notamment en ce qui concerne la nature de la relation juridique entre le protocole et ses participants, l'existence d'un contrat obligatoire et l'accomplissement des formalités juridiques (entre quelles entités?)²⁶⁴; la nature de la revendication légale;²⁶⁵ l'emplacement de l'instance de règlement des différends et les recours dont disposent les participants au protocole en tant que cocontractants²⁶⁶.

²⁶¹ Crenshaw, cf. note 3 ci-dessus.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Voir « IOSCO Decentralized Finance Report » (mars 2022), en ligne (pdf) : *International Organization of Securities Commissions*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD699.pdf>.

²⁶⁴ Robert Schwinger, Harriet Jones-Fenleigh et Jonathan Hawkins, « Spotting and Managing Litigation Risk in DeFi » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 2, p. 15-16 (les auteurs notent qu'il est possible qu'au lieu d'un « contrat » entre homologues consentants, un « partenariat » soit formé avec les participants au protocole de DeFi comprenant les partenaires, ce qui implique une responsabilité illimitée dans certains territoires, et des incertitudes quant à la nature des obligations que les uns ont envers les autres en tant que partenaires. Dans le cas où un contrat est établi, la nature et l'accomplissement des formalités liées à la formation du contrat sont également spécifiques à chacun des territoires concernés.)

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 15-16 (les auteurs soulignent l'incertitude liée au fait de savoir si la réclamation relève du contrat, du délit civil, de la négligence, de la conversion, du manquement à une obligation liée à un partenariat ou d'une allégation de fraude ou de pratique commerciale déloyale).

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 17-18 (les auteurs expliquent que les incertitudes liées aux recours sont exacerbées par la nature « immuable » des transactions du registre distribué, qui les rend très difficiles à inverser ou à rectifier et qui peut nécessiter une « opération de sens inverse », ce qui impose des coûts de programmation).



Même si une politique de réglementation est élaborée, son application dans le cadre de la DeFi sera difficile²⁶⁷ et pourra nécessiter des ordonnances de blocage contre les sites Web non conformes, recours qui a été obtenu avec succès au Canada dans le contexte de la violation du droit d'auteur²⁶⁸. Des publications universitaires ont suggéré que les organismes de réglementation pourraient encourager le développement et l'exploitation d'« interfaces utilisateur » réglementées comme « points d'accès autorisés » servant de contrôles d'entrée aux protocoles de DeFi, qui assumeraient des responsabilités en matière de connaissance du client et de LBC en tant que prestataire de services sur actifs virtuels et évalueraient le protocole de DeFi sous-jacent²⁶⁹.

F. Gouvernance des organisations autonomes décentralisées (OAD)

Les organisations autonomes décentralisées (OAD) sont des organisations (notamment des entreprises à but lucratif et des entités sans but lucratif) qui existent et fonctionnent sur une chaîne de blocs, sans contrôle centralisé, en utilisant des contrats intelligents codés pour définir et appliquer des règles de gouvernance et

²⁶⁷ Voir Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 53-55 (l'auteur explique que les problèmes d'application sont exacerbés par le fait que l'organisme de réglementation compétent en matière de DeFi n'est pas clairement défini et qu'il peut exister des différences entre les pays quant aux tribunaux ou paramètres juridiques qui s'appliquent à un système de chaîne de blocs à registre distribué non incorporé, utilisant un protocole de logiciel automatisé et autonome pour exécuter des transactions, qui est accessible par les utilisateurs de nombreux pays où la revendication de compétence pourrait être fondée sur des concepts entièrement différents, notamment le contrat, le délit civil, le droit des sociétés, le droit des coentreprises, les lois antitrust ou la législation spécifique aux chaînes de blocs); voir Gogel et al., cf. note 39 ci-dessus.

²⁶⁸ *Teksavvy Solutions Inc. c. Bell Média Inc.*, 2021 CAF 100.

²⁶⁹ Alexander Lipton et Lewis Cohen, « DeFi: A Pathway Forward » (2021), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 1, p. 12 (les auteurs indiquent que ce type de solution réglementaire présente néanmoins des complexités qu'il convient d'évaluer de manière plus poussée, notamment la manière dont l'accès autorisé et l'éligibilité sont déterminés, la manière dont les couches d'activité sont établies, et la manière dont la cybersécurité et la confidentialité sont garanties. Les auteurs évoquent également des préoccupations concernant les types de protocoles avec lesquels ces « points d'accès autorisés » pourraient s'interfacer, et l'effet qu'une telle solution réglementaire aura sur l'innovation, compte tenu de l'impact potentiellement négatif sur la compossibilité des protocoles par l'entremise d'un système d'« interface utilisateur » autorisé.).



d'organisation²⁷⁰. Cette forme organisationnelle peut donner lieu à de nombreux avantages et gains d'efficacité, notamment une meilleure gouvernance et une plus grande vitesse de transfert des capitaux, une large participation des parties intéressées, une transparence accrue, une simplification des procurations et délégations de vote, et un risque moindre de conflits et de transactions intéressées²⁷¹.

Les OAD (ainsi que certains protocoles et applications de DeFi) intègrent des cryptomonnaies appelées « jetons de gouvernance » ou « jetons propres à leur plateforme » (comme décrit ci-dessus)²⁷², qui remplissent différentes fonctions contextuelles : interactions et transactions au sein de l'OAD et vote sur les décisions opérationnelles clés, les questions de gouvernance et d'autres fonctions de l'OAD²⁷³. L'OAD peut aussi disposer d'un mécanisme de gouvernance hors ligne, d'un comité ou d'un « administrateur »²⁷⁴ doté de pouvoirs délégués par les détenteurs de jetons de gouvernance et fonctionnant de la même manière qu'un conseil de surveillance externe²⁷⁵. Les paramètres de la gouvernance et la structure opérationnelle de l'OAD sont fortement liés au contexte²⁷⁶. Ils varient souvent de manière importante autour de questions telles que le quorum nécessaire pour obtenir un consensus et la nature des droits (notamment des droits économiques ou de participation aux bénéfices) conférés aux détenteurs de jetons de gouvernance²⁷⁷.

²⁷⁰ David Adlerstein, David Kirk, Sabina Beleuz Neagu et Kevin Schwartz, « Recent Developments Highlight Fundamental Legal Considerations for DAOs » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 3, p. 16; Andrew McAfee et Jonathan Ruane, « What a DAO Can – and – Can't - Do » (10 mai 2022), en ligne : *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2022/05/what-a-dao-can-and-cant-do>.

²⁷¹ Aaron Wright, « The Rise of Decentralized Autonomous Organization: Opportunities and Challenges » (2021), *Stanford Journal of Blockchain Law & Policy*, vol. 4, n° 2, p. 5-8.

²⁷² Voir chapitre II(b) ci-dessus.

²⁷³ Hannah Meakin, Peter McBurney et Albert Weatherill, « Decoding DeFi Regulation: Challenges and Opportunities » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 3, p. 19-20.

²⁷⁴ « Report of Investigation Pursuant to Section 21(a) of the Securities Exchange Act of 1934: The DAO » (25 juillet 2017), en ligne (pdf) : *Commission des valeurs mobilières des États-Unis*, <https://www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207.pdf>.

²⁷⁵ Meakin, McBurney et Weatherill, cf. note 273 ci-dessus, p. 21.

²⁷⁶ Wright, cf. note 271 ci-dessus, p. 5.

²⁷⁷ Voir Timothy Nielsen, « Cryptocorporations: A Proposal for Legitimizing Decentralized Autonomous Organizations » (2019), *Utah Law Review*, vol. 2019, n° 5, p. 1110; Nathan Tse, « Decentralised Autonomous Organisations and the Corporate Form » (2020), *Victoria University Wellington Law Review*, vol. 51, n° 2, p. 320.



Une OAD peut aussi s'apparenter à un organisme de placement collectif regroupant les détenteurs de jetons²⁷⁸. La question de savoir si un jeton de gouvernance est également une « valeur mobilière » n'a pas encore été tranchée²⁷⁹. Les émissions antérieures de jetons de gouvernance qui conféraient des droits de participation aux bénéficiaires aux investisseurs américains ont été considérées comme des valeurs mobilières par la SEC²⁸⁰. Les orientations réglementaires canadiennes sur les PEJ aboutiraient à une détermination similaire concernant une distribution de jetons de gouvernance canadienne qui ressemblerait à une valeur mobilière traditionnelle²⁸¹. Certains jetons de gouvernance peuvent néanmoins posséder des propriétés uniques qui ne sont pas caractéristiques d'une valeur mobilière, comme le fait d'être distribués en tant que récompense de fidélité et non dans le cadre d'une mobilisation de fonds, ou sans l'attente d'une plus-value²⁸².

Certains jetons de gouvernance, qui se négocient sur des marchés secondaires et des plateformes d'échange décentralisées, comme le jeton LUNA dans le cas du réseau Terra – qui s'est effondré –, peuvent toutefois présenter les caractéristiques

²⁷⁸ Voir Commission des valeurs mobilières des États-Unis, « SEC Issues Investigative Report Concluding DAO Tokens, a Digital Asset, Were Securities » (17 juillet 2017), en ligne : <https://www.sec.gov/news/press-release/2017-131> (le « Rapport OAD »).

²⁷⁹ Voir Kyle Bersani, « Separating Governance Tokens from Securities: How The Utility Token May Fall Short of the Investment Contract » (2022), *Cardozo Law Review*, vol. 43, n° 3, p. 1305.

²⁸⁰ Voir le Rapport OAD, cf. note 278 ci-dessus.

²⁸¹ Voir Avis 46-307 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus; Avis 46-308 du personnel des ACVM, cf. note 15 ci-dessus.

²⁸² Bersani, cf. note 279 ci-dessus, p. 1308, 1326, 1335-1341.



d'un « contrat d'investissement » ou d'un plan d'investissement collectif²⁸³. Les jetons de gouvernance comportent des risques particuliers qui devraient influencer les paramètres de conception et les communications réglementaires d'informations²⁸⁴. Divers jetons de gouvernance sont cotés sur des plateformes mondiales de négociation de cryptoactifs, et la SEC a récemment lancé une enquête afin de déterminer si ces jetons sont en réalité des valeurs mobilières (et s'échangent, de ce fait, sans respecter les normes réglementaires)²⁸⁵. Les OAD sont également susceptibles d'intégrer des cryptomonnaies stables dans leur fonctionnement pour

²⁸³ Un recours collectif a récemment été déposé contre le réseau de chaînes de blocs décentralisées *Solana* au motif que son jeton de gouvernance SOL serait une valeur mobilière, voir Martin Young, « Class Action lawsuit claims Solana's SOL is an unregistered security » (8 juillet 2022), en ligne : *Coin Telegraph*, <https://cointelegraph.com/news/class-action-lawsuit-claims-solana-s-sol-is-an-unregistered-security>. Plusieurs arguments étayent la théorie voulant que LUNA soit également une valeur mobilière, notamment : une distribution anticipée aux concepteurs, aux fondateurs et aux investisseurs de départ et le fait que la concentration et le contrôle restent entre les mains des acteurs initiaux, ce qui permet un contrôle efficace de l'écosystème Terra; les efforts actifs déployés par les concepteurs de LUNA pour créer la liquidité du marché secondaire; les actions continues et centralisées de la Terra Foundation, de la Luna Foundation Guard et d'individus influents au sein de l'écosystème pour soutenir LUNA et UST, établir la liquidité de LUNA sur les marchés secondaires et créer des cas d'utilisation de paiement pour UST, notamment en assurant la stabilité du protocole Anchor en remplissant les réserves; l'évolution du prix de LUNA en corrélation avec l'adoption générale de l'écosystème Terra et la demande relative à UST et au protocole Anchor. Voir Clements, « Built to Fail », note 35 ci-dessus; Muyao Shen, « How \$60 Billion in Terra Coins Went Up in Algorithmic Smoke » (20 mai 2022), en ligne : *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/graphics/2022-crypto-luna-terra-stablecoin-explainer/>.

²⁸⁴ Si les jetons de gouvernance venaient à être considérés comme étant des valeurs mobilières, des nuances contextuelles influenceraient les régimes de divulgation et les cadres réglementaires potentiels. Par exemple, les détenteurs de jetons de gouvernance bénéficieraient d'informations relatives aux risques, aux contrôles opérationnels, aux mécanismes de gouvernance et aux droits connexes (comme les droits de vote ou de participation aux bénéfices), aux dépendances vis-à-vis de tiers, à l'interconnexion avec des entités ou des protocoles liés ou affiliés. Les cadres réglementaires devraient également prendre en compte la responsabilité en cas d'informations trompeuses, les mesures de protection en cas de conflits, les contrôles de la promotion et du marketing par les principaux concepteurs. Voir, de façon générale, Bersani, note 279 ci-dessus.

²⁸⁵ Voir Michelle del Castillo, « Every U.S. Crypto Exchange (And Binance) Is Being Investigated by The SEC, Says Senator Lummis Staffer » (4 août 2022), en ligne : *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/michaeldelcastillo/2022/08/04/every-us-crypto-exchange-and-binance-is-being-investigated-by-the-sec-says-senator-lummis-staffer/?sh=5196983922c2>



faciliter les opérations à l'échelle et la prise en compte des paiements pour les biens et services qu'elles proposent²⁸⁶.

Les OAD n'ont pas de statut juridique clairement défini au Canada, mais elles s'apparentent de bien des façons à un partenariat entre détenteurs de jetons de gouvernance²⁸⁷. Par conséquent, la participation à la gouvernance d'une OAD, en investissant dans un jeton de gouvernance, pourrait donner lieu à une potentielle responsabilité illimitée en tant que commandité constructif si une OAD est négligente ou contribue à une perte économique (par exemple, si l'OAD n'a pas mis en place de mesures de sécurité adéquates pour contrer un piratage)²⁸⁸. L'emplacement incertain des détenteurs de jetons de gouvernance peut aussi complexifier les recours et l'application de la réglementation, et les OAD ne sont généralement pas dotées de conseils d'administration, de sorte que la nature et l'existence d'obligations fiduciaires sont incertaines²⁸⁹.

Une OAD peut aussi engendrer plusieurs problèmes au niveau du vote, notamment un vote intéressé²⁹⁰ ou de la lassitude chez les électeurs, ce qui augmente le nombre de voix attribuées aux intermédiaires centralisés (et bien financés) comme les sociétés de capital risque, compte tenu des coûts de la collecte d'informations pour prendre des décisions de gouvernance éclairées²⁹¹. En outre, les entités commerciales qui passent un contrat avec des OAD s'exposent à des conséquences néfastes en cas de différend contractuel étant donné le statut juridique incertain de l'OAD en tant qu'organisation, ou la pseudonymie des détenteurs de jetons de gouvernance²⁹². Pour résoudre cette question, il est essentiel de connaître avec certitude le statut juridique de l'OAD, ce qui peut nécessiter la mise en place de solutions législatives provinciales dans l'ensemble du Canada pour plus de clarté – comme celle récemment adoptée dans le Wyoming²⁹³.

²⁸⁶ « A Round Table Discussion on Stablecoins », cf. note 38 ci-dessus, p. 9.

²⁸⁷ Voir Alex Davis, « Decentralized Autonomous Organizations: A Canadian Legal Perspective » (19 novembre 2020), en ligne : *Lawyers Daily*, <https://www.thelawyersdaily.ca/articles/22506/decentralized-autonomous-organizations-a-canadian-legal-perspective>.

²⁸⁸ Adlerstein, Kirk, Beleuz Neagu et Schwartz, cf. note 270 ci-dessus, p. 16.

²⁸⁹ Wright, cf. note 271 ci-dessus, p. 5.

²⁹⁰ Vitalik Buterin, « Moving beyond coin voting governance » (16 août 2021), en ligne : *Vitalik* <https://vitalik.ca/general/2021/08/16/voting3.html>.

²⁹¹ IOSCO Decentralized Finance Report, cf. note 263 ci-dessus, p. 24.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ WY Stat § 17-31 (2021), *Decentralized Autonomous Organization Supplement*.



Par ailleurs, plusieurs « questions d'un genre nouveau » émergent dans le cadre de différends juridiques impliquant des contrats intelligents dans le fonctionnement d'une OAD²⁹⁴. Bien que familièrement qualifiée de « contrat », l'exécution d'un code de logiciel automatisé n'est pas une « loi », mais plutôt une instruction programmée pour un ordinateur²⁹⁵. Pour de nombreuses raisons, l'exécution automatique n'est pas souhaitable dans un contexte contractuel, en particulier pour les contrats techniques sur les marchés financiers avec des cocontractants avertis²⁹⁶. Il est possible que le code ne s'exécute pas comme prévu ou qu'il soit manipulé de telle façon qu'il produit un résultat involontaire²⁹⁷. Or, il est difficile d'engager des poursuites dans le contexte des OAD en raison de l'incertitude liée aux cocontractants²⁹⁸, aux causes d'action, aux actes de procédure et aux instances compétentes, et les voies de recours sont difficiles à obtenir, car le tribunal ne peut pas contrôler le code, ordonner sa réécriture ou facilement saisir, réaffecter ou conserver les cryptomonnaies détournées²⁹⁹.

G. Difficultés et préoccupations concernant les cryptomonnaies dans le « métavers »

Le métavers ne répond à aucune définition universelle, mais ce terme fait communément référence à une intégration technologisée d'expériences physiques et numériques utilisant la réalité virtuelle et augmentée, la technologie des registres distribués, l'intelligence artificielle et les cryptomonnaies³⁰⁰. Il n'existe pas de « métavers » unique, mais plutôt une intersection potentielle de plusieurs espaces numériques immersifs et interopérables qui facilitent diverses interactions humaines et commerciales³⁰¹. Conceptuellement, le métavers permet la création de communautés virtuelles, d'actifs numériques, de cryptomonnaies et d'interactions qui

²⁹⁴ Andrew Hinkes, « Legal Disputes Involving DAOs Create Novel Issues for Lawyers » (2021), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 1, p. 21.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Ryan Clements, « Evaluating the Costs and Benefits of a Smart Contract Blockchain Framework for Credit Default Swaps » (2019), *William & Mary Business Law Review*, vol. 10, n° 2, p. 369.

²⁹⁷ Voir Beam, cf. note 184 ci-dessous.

²⁹⁸ Hinkes, cf. note 294 ci-dessus (L'auteur souligne plusieurs incertitudes : l'OAD peut-elle être partie à un procès? Et quel est le statut juridique de l'OAD, étant donné qu'il varie d'un territoire à l'autre et n'a pas été défini dans tous les pays?)

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Matthias Artzt et Gary Weingarden, « Metaverse and Privacy » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 3, p. 25.

³⁰¹ *Ibid.*



existent parallèlement à nos vies physiques, et qui peuvent même les augmenter³⁰². Il fait partie d'une évolution plus large, appelée « Web3 », qui vise, d'un point de vue conceptuel, à renoncer au contrôle d'Internet par des parties centrales au profit d'une propriété, de processus opérationnels et d'une gouvernance décentralisés et démocratisés « plus équitables »³⁰³.

Le métavers engendre de nombreuses implications et considérations juridiques en matière de protection de la vie privée, de propriété intellectuelle et de sécurité des données qui dépassent le cadre du présent rapport, axé sur les cryptomonnaies³⁰⁴. De nombreux écosystèmes naissants de chaînes de blocs dans le métavers sont associés à des cryptomonnaies de plateforme remplissant une fonction utilitaire ou de gouvernance, ou transférant d'autres droits au sein de l'écosystème du projet, qui peuvent constituer des valeurs mobilières soumises en vertu des paramètres réglementaires existants³⁰⁵. D'autres permettent la création et le transfert de NFT, ou le fractionnement de NFT, qui représentent des droits de propriété ou d'autres droits au sein d'un écosystème de métavers particulier, et qui peuvent aussi constituer des valeurs mobilières³⁰⁶.

H. Fractionnement et marchés de jetons non fongibles et compétence en la matière

Jusqu'à présent, aucun organisme canadien de réglementation financière, ACVM comprises, n'a annoncé ou établi de paramètres réglementaires pour la vente ou la négociation de NFT au Canada³⁰⁷. Le marché des NFT n'est pas réglementé. Le *règlement de l'UE sur les marchés de crypto-actifs* (MiCA) a exclu certains NFT des directives applicables, tout en recommandant des lois de LBC pour les plateformes de négociation de NFT, et en chargeant la Commission européenne de déterminer si les NFT ont besoin d'un régime réglementaire spécifique³⁰⁸. D'après les indications fournies par les AVCM concernant les plateformes de négociation de cryptoactifs, il

³⁰² Matthew Ball, « The Metaverse Will Reshape Our Lives. Let's Make Sure It's for the Better » (18 juillet 2022), en ligne : *Time*, <https://time.com/6197849/metaverse-future-matthew-ball/>

³⁰³ Hannah Meakin, Peter McBurney et Albert Weatherill, « Decoding DeFi Regulation: Challenges and Opportunities » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 3, p. 19-20.

³⁰⁴ Voir Artzt et Weingarden, note 300 ci-dessus, p. 25.

³⁰⁵ Voir Meakin, McBurney et Weatherill, note 303 ci-dessus, p. 19-21.

³⁰⁶ Artzt et Weingarden, cf. note 300 ci-dessus, p. 30.

³⁰⁷ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 41-43.

³⁰⁸ Conseil de l'UE, cf. note 230 ci-dessus.



existe deux niveaux d'analyse permettant de déterminer si la réglementation des valeurs mobilières s'applique à un NFT : premièrement, un NFT est-il une valeur mobilière en soi? Et deuxièmement, la relation entre la plateforme de négociation de NFT et l'utilisateur de la plateforme crée-t-elle une valeur mobilière ou un dérivé (semblable au crochet juridictionnel pour les cryptomonnaies qui sont des marchandises conformément à l'Avis conjoint 21-327 du personnel des ACVM et de l'OCRCVM)³⁰⁹?

La question de savoir si un NFT est une « valeur mobilière » (et donc si les émetteurs de NFT et les plateformes sur lesquelles ils sont négociés sont assujettis à la réglementation des valeurs mobilières) est déterminée par une analyse contextuelle qui prend en considération plusieurs facteurs, parmi lesquels l'intention qui sous-tend son achat, la façon dont il est détenu et commercialisé, si les intermédiaires du marché prennent des décisions en matière d'offre, de placement et de calendrier et déploient des efforts promotionnels, et s'il existe une forme de « titrisation » des droits, détenus par ailleurs de façon indépendante, à des flux de revenus ou de redevances liés à l'actif numérique ou réel sous-jacent³¹⁰.

Les NFT peuvent aussi être « fractionnés », c'est-à-dire que plusieurs propriétaires achètent une partie d'un NFT et mobilisent la « financiarisation » de ce cryptoactif unique³¹¹. De nombreux facteurs soutiennent l'idée que les NFT fractionnés sont des « valeurs mobilières » comme les contrats d'investissement ou les sociétés de placement immobilier (pour la propriété partagée en dehors de la chaîne), et non des actifs incorporels comme les objets de collection numériques³¹². Par exemple, la valeur des NFT fractionnés est en grande partie déterminée par la demande d'investissement, la liquidité de la plateforme et la promotion du marché, et notamment les décisions stratégiques de placement sur son site Web, ou le marketing ciblé sur les médias sociaux et autres formes de marketing pratiqué par la plateforme et les promoteurs tiers³¹³. En outre, le fractionnement d'un NFT permet d'améliorer la liquidité, d'élargir le bassin d'investissements et de faciliter le processus de cotation en Bourse – autant d'éléments qui confirment l'idée que ces types de NFT sont

³⁰⁹ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 41-43.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 40-43; voir Samir Patel, « If NFTs Rules The World: A New Wave of Ownership » (2022), *The International Journal of Blockchain Law*, vol. 2, p. 19.

³¹¹ Chiu et Allen, cf. note 25 ci-dessus, p. 403.

³¹² *Ibid.*, p. 406.

³¹³ *Ibid.*, p. 406; voir John Cahill, Jana S. Farmer et William H. Behr, « First DOJ NFT Insider Trading Charges Mark New Enforcement Era » (29 juin 2022), en ligne : *Bloomberg Law*, <https://news.bloomberglaw.com/us-law-week/first-doj-nft-insider-trading-charges-marks-new-enforcement-era-16>.



destinés à des fins d'investissement et non à la livraison et à la conservation comme les actifs ou les objets de collection numériques³¹⁴. Plusieurs organismes de réglementation des valeurs mobilières d'États américains ont récemment engagé des procédures d'exécution contre des concepteurs de casinos en ligne pour avoir émis des NFT qui sont des valeurs mobilières³¹⁵.

I. Fraude et délit d'initié dans l'écosystème des cryptomonnaies

L'écosystème des cryptomonnaies a également donné lieu à une multitude de fraudes à la consommation, à des combines à la Ponzi et à une vulnérabilité des investisseurs. De nombreuses mesures d'exécution et mises en accusation ont récemment été introduites par la *Commission des valeurs mobilières* (SEC) et le *Département de la Justice* (DOJ) des États-Unis dans diverses affaires, parmi lesquelles le plus grand stratagème de fraude aux NFT connu à ce jour, des stratagèmes de fraude aux PEJ, une combine mondiale à la Ponzi liée à la vente de titres fondés sur la cryptomonnaie non autorisés et d'un « prétendu robot de négociation pour compte propre » [traduit par nos soins], et un fonds d'investissement dans les cryptomonnaies frauduleux³¹⁶.

La CVMO a également engagé avec succès des mesures d'exécution à l'encontre de plusieurs plateformes de négociation de cryptoactifs non conformes qui offrent des services aux investisseurs canadiens sans respecter les conditions canadiennes applicables en matière d'enregistrement et de réglementation³¹⁷. Un ancien employé de la société américaine *Coinbase* (la plus grande plateforme de négociation de

³¹⁴ Chiu et Allen, cf. note 25 ci-dessus, p. 403; Cahill, Farmer et Behr, cf. note 313 ci-dessus.

³¹⁵ Chris Prentice, « State securities regulators order virtual casino firm to stop selling NFTs » (17 avril 2022), en ligne : *Reuters*, <https://www.reuters.com/technology/state-securities-regulators-order-virtual-casino-firm-stop-selling-nfts-2022-04-13/>.

³¹⁶ Département de la Justice des États-Unis, Office of Public Affairs, « Justice Department Announces Enforcement Action Charging Six Individuals with Cryptocurrency Fraud Offenses in Cases Involving Over \$100 Million in Intended Losses » (30 juin 2022), en ligne : <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-announces-enforcement-action-charging-six-individuals-cryptocurrency-fraud>; Scott Chipolina et Stefania Palma, « SEC charges 11 in 'massive' crypto Ponzi scheme » (2 août 2022), en ligne : *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/c011817f-7f1f-4462-95b5-d4e0fec9004>.

³¹⁷ Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « OSC holds global crypto asset trading platforms accountable » (22 juin 2022), en ligne : <https://www.osc.ca/en/news-events/news/osc-holds-global-crypto-asset-trading-platforms-accountable>.



cryptoactifs cotée en Bourse), a récemment été accusé de délit d'initié³¹⁸ et des travaux empiriques récents suggèrent que le délit d'initié sur Coinbase pourrait être un problème systématique³¹⁹. Il y a peu, le DOJ a aussi présenté son tout premier acte d'accusation à l'encontre d'un particulier (Nathaniel Chastain) mêlé à une affaire présumée de délit d'initié impliquant des NFT sur la place de marché pour les NFT *OpenSea*³²⁰, dont les services sont accessibles aux investisseurs canadiens. L'affaire Chastain souligne les incertitudes quant à l'application de la réglementation des valeurs mobilières aux NFT et aux types de transactions de NFT qui relèvent de la compétence des organismes de réglementation des valeurs mobilières, car l'accusé aurait investi de l'argent dans des NFT dans le but de les vendre pour réaliser un profit (et non pour les acheter en tant que simple objet de collection numérique)³²¹. Bien qu'il s'agisse d'une affaire américaine, elle pourrait avoir un effet persuasif au Canada étant donné la similitude de la jurisprudence concernant les sous-catégories ouvertes de la définition de « valeur mobilière » dans les lois provinciales, telles que « contrat d'investissement »³²².

³¹⁸ Voir Allyson Versprille, Silla Brush, Lydia Beyoud et Greg Farrell, « Ex-Coinbase Manager Arrested in US Crypto Insider-Trading Case » (12 juillet 2022), en ligne : *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-21/ex-coinbase-manager-arrested-in-us-crypto-insider-trading-case>.

³¹⁹ Félez-Viñas, Ester et Johnson, Luke et Putnins, Talis J., « Insider Trading in Cryptocurrency Markets » (8 août 2022), en ligne : <https://ssrn.com/abstract=4184367>; Justina Lee, « Coinbase Insider Trading May Be Wider Than US Case: Study » (17 août 2022), en ligne : *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-17/coinbase-insider-trading-may-be-wider-than-us-case-study-says>.

³²⁰ John Cahill, Jana S. Farmer et William H. Behr, « First DOJ NFT Insider Trading Charges Mark New Enforcement Era » (29 juin 2022), en ligne : *Bloomberg Law*, <https://news.bloomberglaw.com/us-law-week/first-doj-nft-insider-trading-charges-marks-new-enforcement-era-16> (selon l'acte d'accusation, Nathaniel Chastain, qui était responsable de la sélection des NFT à inclure sur *OpenSea*, a acheté certains NFT avant leur cotation, en utilisant des portefeuilles anonymes pour cacher son identité, puis a transféré les NFT vers des stockages à chaud autogérés qu'il contrôlait).

³²¹ *Ibid.*

³²² Voir LVM Ont., note 57 ci-dessus, art. 1(a)(« valeur mobilière »)(n); LVM Alb., note 62 ci-dessus, art. 1(« security »)(ggg)(xiv); LVM C.-B., note 62 ci-dessus, art. 1(1)(« security »)(l); *Pacific Coast Coin Exchange*, note 80 ci-dessus; *In the Matter of Universal Settlements International Inc.*, note 79 ci-dessus; *Re Shelter Corporation of Canada Ltd.*, note 79 ci-dessus; *Pia Williamson*, note 79 ci-dessus; *Jenson*, note 79 ci-dessus; *R. v. Sisto Finance NV*, (1994), 17 OSCB 2467.



J. Prêt intermédié de cryptomonnaies, transformation des liquidités et jalonnement

En mai 2022, alors que les marchés des cryptomonnaies se corrigeaient pour anticiper le resserrement de la politique monétaire, une série de projets de cryptomonnaies très médiatisés, parmi lesquels l'écosystème de DeFi et l'émetteur de cryptomonnaies stables *Terra*³²³, le prêteur de cryptomonnaies *Celsius*³²⁴ – financé par la Caisse de dépôt et placement du Québec –, le fonds spéculatif de cryptomonnaies *Three Arrows Capital*³²⁵ et le prêteur de cryptomonnaies *Voyager*³²⁶ – coté à la Bourse de Toronto –, ont tous échoué de manière catastrophique, engendrant une instabilité dans l'ensemble de l'écosystème des cryptomonnaies et une pression de vente à la baisse³²⁷. Ces échecs ont également entraîné des pertes considérables pour les investisseurs individuels, révélant un segment dangereux de l'écosystème des cryptomonnaies qui fonctionnait sans contrôles réglementaires ni

³²³ Craig Lord, « Shouldn't stablecoins be stable? What's behind TerraUSD's collapse » (12 mai 2022), en ligne : *Global News*, <https://globalnews.ca/news/8830474/stablecoin-terrausd-luna-collapse-cryptocurrency-explained/>; Don Pittis, « Crypto markets tumble and investors get their fingers burned » (13 mai 2022), en ligne : *CBC*, <https://www.cbc.ca/news/business/crpto-tumble-column-don-pittis-1.6450411>.

³²⁴ Rita Trichur, « The Caisse needs to explain why it made such a risky bet on crypto lender Celsius » (28 juillet 2022), en ligne : *The Globe and Mail*, <https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-caisse-depot-celsius-network-cryptocurrency/>.

³²⁵ MacKenzie Sigalos, « From \$10 billion to zero: How a crypto hedge fund collapsed and dragged many investors down with it » (11 juillet 2022), en ligne : *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2022/07/11/how-the-fall-of-three-arrows-or-3ac-dragged-down-crypto-investors.html>.

³²⁶ Danny Nelson et David Z. Morris, « Behind Voyager's Fall: Crypto Broker Acted Like a Bank, Went Bankrupt » (13 juillet 2022), en ligne : *CoinDesk*, <https://www.coindesk.com/layer2/2022/07/12/behind-voyagers-fall-crypto-broker-acted-like-a-bank-went-bankrupt/>.

³²⁷ Declan Harty, « Crypto's no good, very bad week just keeps getting worse » (12 mai 2022), en ligne : *Fortune*, <https://fortune.com/2022/05/12/crypto-slump-bitcoin-ether-terra-stablecoin/>.



garanties³²⁸. Comme nous l'avons mentionné précédemment³²⁹, le projet avorté de DeFi Terra, ainsi que sa cryptomonnaie stable UST, fonctionnait sans mesures de protection pour les investisseurs³³⁰. Le krash de mai a également révélé que de nombreux grands « prêteurs » de cryptomonnaies (tels que Celsius) géraient une sorte de « banque parallèle » de cryptomonnaies – acceptant les dépôts en cryptomonnaies de particuliers et créant de nouveaux prêts de cryptomonnaies³³¹. Les médias rapportent aussi que le principal émetteur de cryptomonnaies stables à garantie fiduciaire, *Tether*, s'est régulièrement livré à des activités bancaires parallèles à couverture fractionnaire non réglementées en prêtant ses réserves de garanties³³².

L'effondrement du marché des cryptomonnaies en mai 2022 a également révélé que, malgré une nouvelle technologie (celle de la chaîne de blocs), les intermédiaires de cryptomonnaies, comme Celsius et Terra, continuent de provoquer des dérèglements classiques au sein du système financier, à savoir une transformation des liquidités, un désengagement massif, un effet de levier financier, une interdépendance, des ventes au rabais, une contagion, des fraudes, la réaffectation de sûretés et des effets d'entraînement, et que l'ingénierie financière ne peut pas transformer les actifs

³²⁸ Voir Alexander Osipovish et Caitlin Ostroff, « TerraUSD Crash Led to Vanished Savings, Shattered Dreams » (27 mai 2022), en ligne : *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/terrausd-crash-led-to-vanished-savings-shattered-dreams-11653649201>; MacKenzie Sigalos, « Homeless, suicidal, down to last \$1,000: Celsius investors beg bankruptcy judge for help » (2 août 2022), en ligne : *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2022/08/02/celsius-investors-owed-4point7-billion-beg-judge-to-recover-life-savings.html>; Oliver Knight et Coindesk, « Over 2,000 Terra investor say false marketing is what caused them to lose their money » (13 juin 2022), en ligne : *Fortune*, <https://fortune.com/2022/06/13/binance-us-over-2000-terra-investors-say-false-marketing-is-what-caused-them-to-lose-their-money/>.

³²⁹ Voir chapitre II(e) ci-dessus.

³³⁰ Voir Clements, « Built to Fail », note 35 ci-dessus; Clements, « Defining The Regulatory Perimeter », note 35 ci-dessus.

³³¹ Voir Kadhim Shubber et Joshua Oliver, « Inside Celsius: how one of crypto's biggest lenders ground to a halt » (12 juillet 2022), en ligne : *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/4fa06516-119b-4722-946b-944e38b02f45>.

³³² Zeke Faux, « Crypto mystery: Where's the US\$69B backing the stablecoin Tether » (8 octobre 2021), en ligne : *BNN Bloomberg*, <https://www.bnnbloomberg.ca/crypto-mystery-where-s-the-us-69b-backing-the-stablecoin-tether-1.1663664>.



risqués en actifs sûrs³³³. La transformation des liquidités (également appelée « transformation des échéances ») survient lorsqu'un actif financier, tel qu'un dépôt, est utilisé pour créer un autre instrument financier (comme un prêt)³³⁴. Il existe des preuves de la transformation de la liquidité des cryptomonnaies à ce jour, puisque des dépôts en cryptomonnaies de particuliers ont été acceptés par Celsius, puis utilisés pour générer des revenus en les prêtant à des protocoles de DeFi (comme Anchor), et par l'utilisation de « Staked Ether », une cryptomonnaie qui financiarise les éthers déposés par l'entremise d'un « jeton dérivé »³³⁵.

Le problème de la transformation des liquidités est que l'actif financier transformé n'est, bien souvent, pas aussi liquide, et peut ne pas avoir la même valeur, que l'actif financier de départ. C'est la raison pour laquelle les banques sont soumises à de nombreux contrôles réglementaires, tels que des réserves de capital, une supervision, des paramètres de liquidité, des contrôles opérationnels et de gouvernance, une résolution ordonnée, et une assurance-dépôts lorsqu'elles transforment des dépôts en prêts³³⁶. Sans ces contrôles, lorsque les déposants souhaitent racheter ou retirer leurs actifs, l'intermédiaire qui a effectué la transformation des liquidités peut être confronté à une crise de liquidité et ne pas être en mesure de satisfaire à la demande de retrait – comme cela a été le cas pour Celsius³³⁷. En outre, par l'entremise de la transformation des liquidités, Celsius a interfacé les dépôts en cryptomonnaies de

³³³ Voir James Mackintosh, « The Fire Burning Beneath Crypto's Meltdown » (22 juin 2022), en ligne : *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/the-fire-burning-beneath-cryptos-meltdown-11655884851?st=7qr363w72otlfsb>; Eliot Brown et Caitlin Ostroff, « Behind the Celsius Sales Pitch Was a Crypto Firm Built on Risk » (30 juin 2022), en ligne : *The Wall Street Journal*, https://www.wsj.com/articles/behind-the-celsius-sales-pitch-was-a-crypto-firm-built-on-risk-11656498142?mod=article_inline; Hannah Lang, Carolina Mandl et Elizabeth Howcroft, « How crypto lender Celsius stumbled on risky bank-like investments » (15 juin 2022), en ligne : *Reuters*, <https://www.reuters.com/business/finance/how-crypto-lender-celsius-stumbled-risky-bank-like-investments-2022-06-15/>.

³³⁴ Bill Nelson, « Liquidity Transformation Always Finds The Path of Least Regulation » (23 septembre 2021), en ligne : *Bank Policy Institute*, <https://bpi.com/liquidity-transformation-always-finds-that-path-of-least-regulation/>.

³³⁵ Nansen Research, « On-Chain Forensics: Demystifying stETH's 'De-peg,' » (29 juin 2022), en ligne : <https://www.nansen.ai/research/on-chain-forensics-demystifying-steth-depeg>.

³³⁶ Nelson, cf. note 334 ci-dessus.

³³⁷ Gene Grant, « The Celsius meltdown is an old-fashioned bank run – except there's no bank » (14 juin 2022), en ligne : *Fortune*, <https://fortune.com/2022/06/14/celsius-meltdown-bank-run-crypto-crash-regulation-finance-gene-grant/>.



particuliers dans le protocole de DeFi *Anchor* de Terra³³⁸, non réglementé et très risqué, qui ne faisait l'objet d'aucun contrôle réglementaire³³⁹. Celsius a également utilisé un jeton de gouvernance intermédié (CEL) pour inciter les particuliers à participer³⁴⁰, et des rapports indiquent que ses services étaient largement accessibles aux résidents canadiens³⁴¹.

Les intermédiaires en cryptomonnaies servent de passerelles aux investisseurs individuels, leur permettant d'accéder au monde très risqué des rendements de la DeFi, mais le krash de mai 2022 montre que de nombreux investisseurs ne comprennent pas les risques et pensaient que leurs dépôts étaient sûrs et analogues aux dépôts bancaires compte tenu de la manière dont les intermédiaires commercialisaient leurs services³⁴². L'Avis conjoint 21-329 du personnel des ACVM et de l'OCRCVM ne fournit pas de directives sur les services intermédiés de DeFi tels que le jalonnement de cryptomonnaies, les dépôts en cryptomonnaies, la transformation des liquidités, le *yield farming* dans la DeFi ou le prêt de

³³⁸ Oliver Knight, « How Crypto Lender Overheated » (16 juin 2022), en ligne : *CoinDesk*, <https://www.coindesk.com/business/2022/06/16/how-crypto-lender-celsius-overheated/>; MacKenzie Sigalos, « From \$25 billion to \$267 million: How a major crypto lender collapsed and dragged many investors down with it » (18 juillet 2022), en ligne : *CNBC*, https://www.cnbc.com/2022/07/17/how-the-fall-of-celsius-dragged-down-crypto-investors.html?_source=sharebar|twitter&par=sharebar.

³³⁹ Voir Clements, « Built to Fail », note 35 ci-dessus.

³⁴⁰ Voir Kadhim Shubber et Joshua Oliver, « Inside Celsius: One of crypto's biggest lenders having a 'Lehman Brothers moment' » (13 juillet 2022), en ligne : *Financial Post*, <https://financialpost.com/fp-finance/cryptocurrency/inside-celsius-one-of-cryptos-biggest-lenders-having-a-lehman-brothers-moment>.

³⁴¹ Voir Brigitte Noel et Jeff Yates, « La Caisse de dépôt au casino de la crypto » (26 mai 2022), en ligne : *Radio Canada*, <https://ici.radio-canada.ca/recit-numerique/4095/caisse-depot-cryptomonnaie-celsius-quebec>.

³⁴² Voir Osipovish et Ostroff, note 328 ci-dessus; Allyson Versprille, « FDIC Probing How Bankrupt Crypto Broker Voyager Marketed Itself » (7 juillet 2022), en ligne : *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-07/fdic-probing-how-bankrupt-crypto-broker-voyager-marketed-itself?sref=pHjsxMFh#xj4y7vzkg>.



cryptomonnaies³⁴³, lesquels services sont en grande partie fournis par les plateformes internationales de négociation de cryptoactifs³⁴⁴. Les services intermédiés de DeFi et de prêt peuvent créer de nouvelles valeurs mobilières ou de nouveaux produits dérivés, comme une valeur mobilière fondée sur une « preuve de créance » ou un « contrat d'investissement », et peuvent aussi ressembler à un dépôt traditionnel³⁴⁵. Dans le cas du jalonnement, une cryptomonnaie est « jalonnée » contre une récompense afin de faciliter un mécanisme de consensus sur un réseau de chaîne de blocs à « preuve d'enjeu » et pour aider le réseau à maintenir des opérations stables³⁴⁶. Étant donné l'absence de paramètres réglementaires concernant ces services, il n'existe pas de garanties, de contrôles internes ou de règles uniformisées relatives à la divulgation d'informations pour protéger les investisseurs³⁴⁷.

³⁴³ Clements, « Emerging Canadian », voir note 61 ci-dessus, p. 36-40 (« Dans le cadre du *yield farming* et du jalonnement, les cryptoactifs d'un individu sont utilisés pour soutenir d'autres écosystèmes de cryptoactifs de manière à générer un rendement pour l'utilisateur (souvent appelé « récompense » et prenant la forme d'un nouveau cryptoactif). Dans le cas du jalonnement, les cryptoactifs de l'investisseur sont utilisés pour valider les transactions dans un réseau de chaîne de blocs à preuve d'enjeu. En « verrouillant » sa cryptomonnaie, l'utilisateur aide à maintenir la stabilité des opérations du système à preuve d'enjeu et à obtenir un consensus sur les validations de transactions (comme le cryptominage dans un système de preuve de travail, mais de manière plus écoénergétique et moins coûteuse en temps de calcul). En retour, l'utilisateur qui « jalonne » ses cryptomonnaies reçoit une récompense. Le *yield farming* est différent et a été décrit comme étant le « carburant à fusée de la DeFi ». Dans le cas du *yield farming*, la cryptomonnaie de l'utilisateur est prêtée de diverses manières à des contrats intelligents sur d'autres DApps, comme des protocoles de prêts et des cryptomonnaies stables, qui rapportent à l'investisseur plus de cryptomonnaies sur la cryptomonnaie qu'il prête. » [Traduit par nos soins])

³⁴⁴ Voir Binance Earn, « Stop Investment Solution », en ligne : <https://www.binance.com/en/earn#flex-item> (dernier accès le 2 septembre 2022); Kraken, « Earn Rewards by Staking Coins and Fiat », en ligne : <https://www.kraken.com/features/staking-coins> (dernier accès le 2 septembre 2022); Gemini, « Gemini to Support Ethereum 2.0 Trading and Staking » (17 décembre 2020), <https://www.gemini.com/blog/gemini-to-support-ethereum-2-0-trading-and-staking> (dernier accès le 2 septembre 2022); Coinbase, « Earn staking rewards on Coinbase » <https://www.coinbase.com/staking> (dernier accès le 2 septembre 2022).

³⁴⁵ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 36-40.

³⁴⁶ Voir Binance Academy, « What is Staking? » (10 avril 2021), <https://academy.binance.com/en/articles/what-is-staking>; voir Werner Vermaak, « Crypto Staking Guide 2021 » (19 janvier 2021), en ligne : *CoinMarketCap*, <https://coinmarketcap.com/alexandria/article/crypto-staking-guide-2021>.

³⁴⁷ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 36-40.



K. Influenceurs, promotion, conseils et autres préoccupations relatives à la protection des investisseurs

Les cryptomonnaies font émerger de nombreux problèmes en matière de protection des investisseurs et des consommateurs. Les concepteurs ne sont pas suffisamment encouragés à fournir des informations complètes ou à mettre en place des contrôles internes, et cela justifie l'imposition d'une obligation d'information et d'une obligation d'enregistrement des entreprises pour les protocoles de prêts de la DeFi et les cryptomonnaies stables autorégulées³⁴⁸. L'écosystème des cryptomonnaies dans son ensemble (et en particulier la DeFi) crée de nombreuses asymétries et des conditions de concurrence inéquitables pour la conception d'architectures financières accessibles et inclusives, car seul un petit nombre d'individus a la capacité d'évaluer le code, et tout le monde n'aura pas les ressources nécessaires pour demander à des experts techniques d'évaluer les vulnérabilités telles qu'un code défectueux³⁴⁹.

Aucun paramètre unifié relatif à la promotion des cryptomonnaies et de la DeFi, au soutien de célébrités et aux influenceurs des médias sociaux n'a été clairement établi au Canada³⁵⁰, alors que l'on constate l'émergence de paramètres réglementaires américains et internationaux, de mécanismes d'application et de recours collectif dans ce domaine³⁵¹. Il existe également une incertitude quant au devenir des cryptomonnaies gardées lorsqu'un intermédiaire devient insolvable (actuellement

³⁴⁸ Crenshaw, cf. note 3 ci-dessus.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 47-48.

³⁵¹ Voir David Yaffe-Bellany, « How influencers Hype Crypto, Without Disclosing Their Financial Ties » (27 mai 2022), en ligne : *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2022/05/27/technology/crypto-influencers.html>; Eamon Javers, Paige Tortorelli et Scott Zamost, « Some social media influencers are being paid thousands to endorse cryptocurrency projects » (11 août 2022), en ligne : *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2022/08/11/some-influencers-paid-thousands-to-endorse-cryptocurrency-projects.html>; Matt Binder, « Inside the shady world of influencers promoting cryptocurrency » (25 juin 2021), en ligne : *Mashable*, <https://mashable.com/article/influencers-altcoin-scams>; Robert Burnson, « Coinbase Customers Sue Over Stablecoin That's 'Anything But' » (12 mai 2022), en ligne : *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-13/coinbase-customers-sue-over-stablecoin-that-was-anything-but>; Adi Robertson, « Spain will regulate influencers promoting cryptocurrency » (17 janvier 2022), en ligne : *The Verge*, <https://www.theverge.com/2022/1/17/22887752/spain-cnmv-crypto-asset-advertising-influencer-rules>.



objet du litige dans la procédure de faillite de *Celsius*³⁵²), ou quant aux droits des détenteurs de cryptomonnaies stables en tant que créanciers non garantis sur les avoirs de réserve de l'émetteur qui aident à maintenir une parité fixe³⁵³. Parmi les autres vulnérabilités des investisseurs, il convient de mentionner l'absence de normes technologiques pour les portefeuilles autogérés et l'absence de garanties concernant les conseils en matière de placements de cryptomonnaies ne constituant pas des titres³⁵⁴. Par ailleurs, il n'existe actuellement aucune norme réglementaire claire permettant de déterminer avec précision si une cryptomonnaie ou une application de DeFi donnée est « décentralisée »³⁵⁵. Le simple fait de décrire une cryptomonnaie comme étant « décentralisée » dans un livre blanc n'exclut pas la possibilité d'une influence centralisée, ou d'autres « réalités économiques » pouvant laisser penser que la cryptomonnaie est contrôlée par les programmeurs et les investisseurs de départ³⁵⁶. Des jetons dits « de gouvernance » sont couramment proposés au public dans le cadre d'offres par tranches qui ressemblent à des mobilisations de fonds en valeurs mobilières classiques³⁵⁷, avec une négociation ultérieure sur le marché

³⁵² Voir MacKenzie Sigalos, « Homeless, suicidal, down to last \$1000: Celsius investors beg bankruptcy judge for help » (3 août 2022), en ligne : *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2022/08/02/celsius-investors-owed-4point7-billion-beg-judge-to-recover-life-savings.html>.

³⁵³ Voir Nizan Geslevich Packin, « Bankruptcy and Crypto » (15 juillet 2022), en ligne : *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/nizangpackin/2022/07/15/bankruptcy-and-crypto/?sh=52cc670a7df5>.

³⁵⁴ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, chapitres III(ii), III(iii) et IV(i).

³⁵⁵ Le méga-investisseur de la Silicon Valley Andreessen Horowitz, l'un des premiers participants à l'écosystème de financement par capital risque pour le développement de la DeFi, a récemment demandé au comité sénatorial des banques aux États-Unis d'élaborer des normes réglementées pour les applications et organisations « décentralisées » (OAD), et notamment une définition uniformisée du terme « décentralisé » et du statut d'entité juridique des OAD, voir A16Z, « Our Proposals to the Senate Banking Committee », en ligne : <https://a16z.com/2021/10/05/our-proposals-to-the-senate-banking-committee/> (dernier accès le 16 août 2022).

³⁵⁶ Voir Gary Gensler (président de la Commission des valeurs mobilières des États-Unis), « Prepared Remarks at the Securities Enforcement Forum » (4 novembre 2021), en ligne : <https://www.sec.gov/news/speech/gensler-securities-enforcement-forum-20211104>.

³⁵⁷ Voir Andrey Shevchenko, « DeFi Governance Tokens Tread Carefully as the SECs Invisible Hand Looms » (30 juin 2020), en ligne : *CoinTelegraph*, <https://cointelegraph.com/news/defi-governance-tokens-tread-carefully-as-the-secs-invisible-hand-looms>; Ethan L. Silver et William Brannan, « Could Compound's Governance Token COMP Be Deemed a Security? » (21 juillet 2020), en ligne : *Lowenstein Sandler* <https://www.lowenstein.com/news-insights/publications/articles/could-compound-s-governance-token-comp-be-deemed-a-security-silver-brannan>.



secondaire³⁵⁸, et peuvent en réalité constituer un acte d'arbitrage réglementaire autour des règles relatives aux valeurs mobilières.

L. Vulnérabilités liées à la fragmentation de la chaîne de blocs

L'un des problèmes posés à ce jour par l'adoption massive de la technologie de la chaîne de blocs est qu'il est difficile de la mettre à l'échelle et d'obtenir des effets de réseau³⁵⁹. Comme l'ont récemment constaté des chercheurs de la BRI, les réseaux de chaîne de blocs décentralisée utilisent des récompenses pour encourager les validateurs³⁶⁰. Pourtant, à mesure qu'un réseau de chaîne de blocs gagne en popularité, les frais de validation augmentent et le réseau devient plus encombré, ce qui entraîne un ralentissement des délais de validation³⁶¹. Cette incapacité à s'adapter, l'absence d'effets de réseau, les frais plus élevés et plus volatils pour effectuer les validations du réseau (appelés « coûts du gaz ») et la congestion lorsqu'un réseau gagne en popularité expliquent en partie pourquoi la technologie de la chaîne de blocs n'a pas largement remplacé les infrastructures existantes pour les paiements ou le commerce de valeurs mobilières, et pourquoi il existe une « fragmentation » et une concurrence importantes, dans le paysage des cryptomonnaies, pour des chaînes de blocs plus récentes ou « alternatives »³⁶².

La fragmentation de la chaîne de blocs devient flagrante lorsqu'on scrute l'écosystème des cryptomonnaies, car cet examen met en évidence les nombreux « tueurs d'Ethereum » (comme *Cardano*, *Polkadot*, *Tezos*, *Solana*, *Avalanche*, entre autres) qui prétendent améliorer l'extensibilité tout en réduisant les frais de transaction³⁶³. Les nouvelles chaînes qui se veulent une « alternative » à Ethereum sont créées au prix d'une réduction de la sécurité, d'une décentralisation, d'une interopérabilité et d'une augmentation des risques de gouvernance et de sécurité³⁶⁴. Les évolutions technologiques telles que les « ponts », les « chaînes croisées » et les « solutions de niveau 2 » sont apparues comme des antidotes à l'écosystème

³⁵⁸ Voir CryptoRank, « Governance Token Watchlist » <https://cryptorank.io/tag/governance> (dernier accès le 15 août 2022).

³⁵⁹ Boissay, Cornelli, Doerr et Frost, cf. note 12 ci-dessus.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 1.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 3-5

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ Voir Megan DeMatteo, « The Top 'Ethereum Killers' Compared » (10 février 2022), en ligne : *CoinDesk*, <https://www.coindesk.com/tech/2022/02/10/the-top-ethereum-killers-compared/>

³⁶⁴ Frederic Boissay, Giulio Cornelli, Sebastian Doerr et Jon Frost, cf. note 12 ci-dessus, p. 1.



fragmenté de la chaîne de blocs³⁶⁵, augmentant l'interopérabilité, mais au détriment de la cybersécurité, car ces ponts se sont révélés très vulnérables aux piratages³⁶⁶.

M. Règlement, concentration, interconnexion et risque systémique

Comme nous l'avons souligné plus haut concernant les activités bancaires parallèles en cryptomonnaies et les prêts non réglementés³⁶⁷, les marchés des cryptomonnaies peuvent être une source de risque et d'instabilité en cas de forte baisse des cours par contagion touchant l'ensemble des acteurs du marché. L'ampleur du risque systémique lié aux cryptomonnaies est déterminée par des facteurs similaires à ceux de la finance traditionnelle, à savoir l'effet de levier, l'écart de durée et le décalage de liquidité, l'opacité et l'interconnexion³⁶⁸. Le niveau de risque systémique dépend également de l'interconnexion entre le marché des cryptomonnaies et le système financier plus large, et notamment du niveau d'endettement dans le système financier et de la résilience du système pendant les corrections des cours et lorsque les positions à effet de levier sont dénouées³⁶⁹. Par ailleurs, les risques systémiques liés à l'effet de levier et à la volatilité issus des cryptomonnaies varient selon que la volatilité et les pressions de contagion sont contenues dans l'écosystème des cryptomonnaies ou s'étendent au système financier traditionnel, ce dernier cas ayant plus de chances de se produire si des cryptomonnaies sont largement détenues, ou utilisées pour des paiements, des prêts garantis et des dépôts³⁷⁰.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 5 (L'auteur explique que les « solutions de niveau 2 » enregistrent les transactions en vrac « hors chaîne », puis les transmettent à un « niveau 1 » sous-jacent, comme Ethereum, Solana ou Avalanche, sous forme de « paquets ». Les solutions de niveau 2 remédient aux frais de transaction élevés sur les validations de niveau 1, mais au prix de l'ajout d'un élément de centralisation).

³⁶⁶ Jennifer Korn, « Another crypto bridge attack: Nomad loses \$190 million in 'chaotic' hack » (3 août 2022), en ligne : CNN, <https://www.cnn.com/2022/08/03/tech/crypto-bridge-hack-nomad/index.html>.

³⁶⁷ Voir chapitre IV(j) ci-dessus.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ Voir Jon Cunliffe, « Is 'crypto' a financial stability risk? » – discours de Jon Cunliffe, Banque d'Angleterre (13 octobre 2022), <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2021/october/jon-cunliffe-swifts-sibos-2021>.

³⁷⁰ Voir Fonds monétaire international, « L'écosystème des cryptoactifs : enjeux pour la stabilité financière » (octobre 2021), p.44-45, en ligne : <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/GFSR/2021/October/English/ch2.ashx>.



À ce jour, il semble que le risque systémique lié aux cryptomonnaies ait été circonscrit à l'écosystème des cryptomonnaies, l'exposition des banques ayant été limitée³⁷¹. L'organisme canadien de réglementation bancaire prudentielle, le *Bureau du surintendant des institutions financières* (BSIF), a récemment établi des limites concernant l'exposition des banques aux cryptomonnaies (sur la base d'une consultation préalable³⁷²) en définissant un régime au regard des normes de fonds propres et de liquidité³⁷³. Les cryptomonnaies peuvent impulser une nouvelle dynamique systémique qui transcende les « aspects transactionnels de la finance », car elles ont une capacité quasi illimitée à « synthétiser » les intérêts financiers (et à permettre une offre illimitée de nouvelles cryptomonnaies pouvant être utilisées comme garantie pour emprunter, augmentant ainsi l'effet de levier et l'interdépendance) et à « accroître » la vitesse et le volume des transactions³⁷⁴. L'accroissement de l'effet de levier dans le système financier ajoute à sa fragilité, ce qui se traduit par des pressions procycliques durant les crises et par une accélération de la volatilité³⁷⁵. Le potentiel infini d'imitation du code source ouvert de la chaîne de blocs, qui permet une synthèse continue des cryptomonnaies, a été décrit comme étant une « complexité enveloppante » [traduit par nos soins] susceptible d'accélérer la volatilité en cas de crise lorsque des jetons en cascade sont vendus³⁷⁶.

Les marchés des cryptomonnaies peuvent aussi engendrer des risques au niveau du règlement des paiements dans le cas où les cryptomonnaies ou les cryptomonnaies stables sont utilisées comme principaux mécanismes de paiement par les consommateurs, ou si la DeFi s'étend aux opérations financières courantes des consommateurs, car le volet « règlement » pour la compensation des opérations de

³⁷¹ Financial Times, « Can crypto contagion infect mainstream finance? » (30 juin 2022), en ligne : <https://www.ft.com/content/03bb9296-b645-4311-abb2-14bc3ab66443>.

³⁷² Voir Bureau du surintendant des institutions financières, « Traitement prudentiel de l'exposition aux risques liés aux cryptoactifs » (5 juillet 2021), en ligne : <https://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/fi-if/in-ai/Pages/prucrypt.aspx>.

³⁷³ Voir Bureau du surintendant des institutions financières, « Dispositions provisoires du régime au regard des normes de fonds propres et de liquidité visant les expositions sur cryptoactifs » (18 août 2022), en ligne : <https://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/fi-if/rg-ro/gdn-ort/adv-prv/Pages/crypto22.aspx>.

³⁷⁴ Saule T. Omarova, « New Tech v. New Deal: Fintech As A Systemic Phenomenon » (2019), *Yale Journal on Regulation*, vol. 36, n° 2, p. 36.

³⁷⁵ Voir HILARY J. ALLEN, *DRIVERLESS FINANCE: FINTECH'S IMPACT ON FINANCIAL STABILITY*, (Oxford University Press, 1^{re} éd., 2022).

³⁷⁶ Matthias Nadler et Fabian Schär, « Decentralized Finance, Centralized Ownership? An Iterative Mapping Process to Measure Protocol Token Distribution » (2020), en ligne : <https://doi.org/10.48550/arXiv.2012.09306>.



DeFi sur les chaînes de blocs publiques pourrait devenir une forme d'infrastructure des marchés financiers d'importance systémique³⁷⁷. Par ailleurs, un émetteur majeur de cryptomonnaies stables qui a bénéficié d'effets de réseau et acquis d'importantes réserves de garanties hors chaîne peut aussi devenir une institution financière d'importance systémique à l'échelle mondiale³⁷⁸. À l'avenir, la Banque du Canada pourrait chercher à désigner une chaîne de blocs programmable (comme Ethereum) ou un émetteur de cryptomonnaies stables largement répandu comme « système de compensation et de règlement » qui pose soit un « risque systémique », soit un « risque pour le système de paiement », et qui serait alors assujéti à une réglementation exhaustive en vertu de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* et des règlements connexes³⁷⁹.

Il est également possible que le ministre des Finances désigne un émetteur de cryptomonnaies stables soumis à la *Loi canadienne sur les paiements* comme « système de paiement » qui, « a) soit est de portée nationale ou l'est dans une large mesure; b) soit joue un rôle important pour favoriser les opérations sur le marché financier canadien ou l'économie canadienne »³⁸⁰. Dans le cadre d'une telle désignation, le ministre des Finances pourrait imposer des restrictions importantes à l'émetteur de cryptomonnaies stables en tant que « système de paiement »³⁸¹. Les cryptomonnaies stables mondiales largement utilisées pourraient requérir une approche collégiale de la surveillance, similaire à la manière dont les institutions

³⁷⁷ Voir Fabian Schär, « Decentralized Finance: On Blockchain- and Smart Contract-Based Financial Markets » (15 avril 2021), *Review, Second Quarter 2021*, vol. 103, n° 2, *Economic Research, Federal Reserve Bank of St. Louis*, en ligne :

<https://research.stlouisfed.org/publications/review/2021/02/05/decentralized-finance-on-blockchain-and-smart-contract-based-financial-markets>

³⁷⁸ Voir Timothy G. Massad, « Facebook's Libra 2.0: Why you might like it even if we can't trust Facebook » (juin 2020), en ligne (pdf) : *Economic Studies at Brookings*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/ES-6.22.20-Massad-1.pdf>.

³⁷⁹ *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, L.C. 1996, chap. 6, ann., art. 4(1) (Cela imposerait diverses mesures réglementaires : supervision renforcée, gouvernance, garde, transactions, gestion des risques et protection des liquidités, et éligibilité des actifs admis en garantie (dans le cas des cryptomonnaies stables)).

³⁸⁰ *Loi canadienne sur les paiements*, L.R.C. (1985), chap. C-21, art. 37(1).

³⁸¹ Alex Vronces, « Is Canada ready for a stablecoin invasion? » (15 novembre 2021), en ligne : *Medium of Exchange*, <https://themox.substack.com/p/is-canada-ready-for-a-stablecoin-invasion>.



financières d'importance systémique mondiale sont surveillées³⁸². Cependant, tout examen de la détermination du risque systémique nécessite une évaluation ponctuelle du niveau de risque systémique compte tenu de l'échelle, de la capitalisation, de l'interconnectivité et de l'existence d'effets de réseau³⁸³. Dans l'UE, le règlement MiCA envisage des limites de transaction (200 millions d'euros de transactions par jour) afin d'éviter que certaines cryptomonnaies stables deviennent un mécanisme de paiement dominant qui démonétise l'euro³⁸⁴.

Par ailleurs, les cryptomonnaies et la DeFi posent des risques systémiques inédits, car il est possible que l'auto-exécution automatisée d'instruments financiers à l'aide de contrats intelligents, ainsi que l'enregistrement indélébile créé par la chaîne de blocs – difficilement réversible –, s'avère être un bogue technologique et non un élément positif³⁸⁵. Des intermédiaires sont aussi nécessaires pour résoudre les différends non anticipés³⁸⁶. Dans le contexte d'une crise financière, les contrats intelligents peuvent accélérer l'instabilité, car il n'est pas possible d'atténuer les appels de marge pour empêcher les ventes d'actifs au rabais susceptibles de générer des pressions de contagion³⁸⁷. Les risques de vente au rabais et de contagion sont particulièrement préoccupants dans le cas des cryptomonnaies, car l'écosystème des cryptomonnaies présente d'importantes covariations de prix et partage largement la même base d'investisseurs³⁸⁸.

De plus, l'écosystème du marché des cryptomonnaies présente un risque significatif de concentration. Un grand nombre de portefeuilles de bitcoins est contrôlé par des

³⁸² Douglas Arner, Raphael Auer et Jon Frost, « Stablecoin: risks, potential and regulation » (novembre 2020), *BIS Working Papers n° 905, Banque des règlements internationaux*, p. 15-16 (Cela pourrait nécessiter une « approche de conception coopérative », comme celle utilisée pour SWIFT ou Euroclear, ainsi qu'une réglementation en tant qu'infrastructure de marché.)

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Ryan Browne, « EU Agrees on landmark regulation to clean up crypto 'Wild West' » (1 juillet 2022), en ligne : CNBC, <https://www.cnbc.com/2022/06/30/eu-agrees-to-deal-on-landmark-mica-cryptocurrency-regulation.html>.

³⁸⁵ Voir Kelvin F.K. Low et Eliza Mik, « Pause the Blockchain Legal Revolution » (2020), *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 69, n° 1, p. 135; Edmund Schuster, « Cloud Crypto Land », *The Modern Law Review*, vol. 84, n° 5, p. 974.

³⁸⁶ Aramonte, Huang et Schrimpf, cf. note 18 ci-dessus; Schuster, cf. note 385 ci-dessus.

³⁸⁷ Allen, cf. note 375 ci-dessus.

³⁸⁸ Boissay, Cornelli, Doerr et Frost, cf. note 12 ci-dessus, p. 5-6.



mineurs, des adopteurs précoces et des bourses³⁸⁹ et 95 % des bitcoins en circulation sont liés à 2 % des portefeuilles³⁹⁰. La BRI a récemment observé que les mineurs de cryptomonnaies sont capables d'« extraire la valeur » et de modifier des transactions sur les marchés des cryptomonnaies et de la DeFi³⁹¹. Des rapports récents indiquent que sur le protocole de prêt de la DeFi Aave, 18 % des dépôts émanaient d'un seul utilisateur, et que lorsque cet utilisateur a effectué un retrait important sur la plateforme, les taux d'intérêt créditeur ont grimpé en flèche³⁹². De nombreux investisseurs de départ, programmeurs, concepteurs et sociétés de capital risque contrôlent de grandes proportions de jetons de gouvernance sur les applications de DeFi et les OAD, ce qui met à mal les affirmations voulant que ce système financier soit « décentralisé »³⁹³. Il est également possible de déléguer les droits de vote sur les jetons de gouvernance tout en conservant les autres droits économiques associés

³⁸⁹ Voir Billy Bambrough, « New Research Reveals 'Systemic Risk' To Bitcoin As Its Price Crashes Under \$60,000 » (27 octobre 2021), en ligne : *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/billybambrough/2021/10/27/new-research-reveals-systemic-risk-to-bitcoin-as-its-price-crashes-under-60000/?sh=51530373e066>.

³⁹⁰ Voir Olga Kharif, « Bitcoin Whales' Ownership Concentration is Rising During Rally » (18 novembre 2020), en ligne : *BNN Bloomberg*, <https://www.bnnbloomberg.ca/bitcoin-whales-ownership-concentration-is-rising-during-rally-1.1524504>.

³⁹¹ Raphael Auer, Jon Frost et Jose María Vidal Pastor, « Miners as intermediaries: extractable value and market manipulation in crypto and DeFi » (16 juin 2022), en ligne : *BIS Bulletin n° 58*, <https://www.bis.org/publ/bisbull58.htm>.

³⁹² Voir Alexis Goldstein, « 18% of Aave's Crypto Deposits Were Likely From A Single User, Markets Weekly » (5 novembre 2021), en ligne : *Markets Weekly*, <https://marketsweekly.ghost.io/one-quarter-of-aaves-total-deposits-were-a-single-user/>; Macauley Peterson, « \$4.2 Billion Withdrawn from AAVE's Money Market Protocol » (29 octobre 2021), en ligne : *Blockworks*, <https://blockworks.co/4-2-billion-withdrawn-from-aaves-money-market-protocol/>.

³⁹³ Voir « Are Blockchains Decentralized? Unintended Centralities in Distributed Ledgers » (juin 2022), en ligne (pdf) : *Trail of Bits* https://assets-global.website-files.com/5fd11235b3950c2c1a3b6df4/62af6c641a672b3329b9a480_Unintended_Centralities_in_Distributed_Ledgers.pdf; James Angel et Ryosuke Ushida, « Regulatory Considerations on Centralized Aspects of DeFi Managed by DAOs » dans FC 2021 International Workshops, éd. : Matthew Bernhard et al., *Financial Cryptography and Data Security FC 2021 International Workshops* (Berlin : Springer 2021), p. 33; Andrey Shevechenko, « Report: governance remains highly centralized in many DeFi projects » (30 octobre 2020), en ligne : *Coin Telegraph* <https://cointelegraph.com/news/report-governance-remains-highly-centralized-on-many-DeFi-projects>; Chainalysis Team « Dissecting the DAO: Web3 Ownership is Surprisingly Concentrated » (27 juin 2022), en ligne (blogue : Chainalysis <https://blog.chainalysis.com/reports/web3-daos-2022/>).



au jeton³⁹⁴. En outre, selon un rapport du FMI datant de 2021, la plateforme d'échange *Binance* gère plus de la moitié des volumes de transactions en cryptomonnaies dans le monde et *Tether* contrôle la moitié de l'offre en cryptomonnaies stables³⁹⁵.

En ce qui concerne le risque de concentration, il existe d'importantes interdépendances dans l'écosystème des cryptomonnaies et de la DeFi, comme une dépendance aux oracles de prix qui peuvent être exploités ou connaître une défaillance, et être copiés dans le code de nouvelles chaînes de blocs³⁹⁶. La présence de concentrations, de collusions, de risques d'exploitation et de fonctionnement défectueux ainsi que d'interdépendances fait peser sur les investisseurs individuels une menace continue en matière de cybersécurité, d'exploitation, de manipulation des cours, de volatilité persistante, d'altération de la liquidité et de fortes fluctuations des prix en raison des actions d'un petit nombre d'acteurs³⁹⁷.

V. Conclusion

Le présent rapport a montré qu'un large et solide cadre de gouvernance réglementaire applicable aux cryptomonnaies est actuellement en place au Canada³⁹⁸. La gouvernance des cryptomonnaies, ainsi que des intermédiaires et des plateformes de négociation qui sont en relation avec les investisseurs individuels, est facilitée par l'application des principes traditionnels de réglementation des marchés financiers, notamment les mesures de protection des consommateurs et des investisseurs contre les asymétries informationnelles et de pouvoir et les conflits gardés secrets, les règles contre l'exploitation, la manipulation du marché et la fraude, les contrôles microprudentiels pour la stabilité des institutions clés, et les mesures de protection (macroprudentielles) permettant d'assurer l'intégrité du marché et la stabilité financière afin de se prémunir contre le risque systémique et d'assurer une répartition efficace des risques et des capitaux.

³⁹⁴ Angel et Ushida, *ibid.*

³⁹⁵ Voir Fonds monétaire international, note 370 ci-dessus.

³⁹⁶ Caldarelli et Ellul, cf. note 178 ci-dessus.

³⁹⁷ Voir Ray Fernandez, « Pentagon finds concerning vulnerabilities on blockchain » (28 juin 2022), en ligne : *TechRepublic*, <https://www.techrepublic.com/article/pentagon-finds-concerning-vulnerabilities-on-blockchain/>.

³⁹⁸ Voir chapitre III ci-dessus.



Pourtant, de nombreuses inquiétudes, difficultés, incertitudes et lacunes réglementaires persistent au regard de la gouvernance des cryptomonnaies au Canada³⁹⁹. Il existe également des obstacles à l'adoption généralisée de la finance décentralisée par les consommateurs, qui pourrait être facilitée par une clarification de la réglementation⁴⁰⁰. Le précédent chapitre a présenté un grand nombre de recommandations concernant des problèmes de gouvernance particuliers au sein de l'écosystème des cryptomonnaies et de la finance décentralisée⁴⁰¹. Compte tenu des difficultés que pose la réglementation des réseaux de chaînes de blocs programmables, distribués à l'échelle mondiale et décentralisés, il conviendrait peut-être de tester une expérimentation et de nouveaux outils réglementaires dans des environnements contraints tels que des bacs à sable réglementaires, qui pourraient aussi chercher à intégrer des « outils propres aux cryptomonnaies » pour aider à « moderniser » les systèmes de divulgation et les moyens de livraison et les rendre plus accessibles et efficaces pour les personnes qui investissent dans les cryptomonnaies et celles qui les utilisent au Canada⁴⁰².

³⁹⁹ Voir chapitre IV ci-dessus.

⁴⁰⁰ Clements, « Emerging Canadian », cf. note 61 ci-dessus, p. 53 (« Les applications et les interfaces de DeFi peuvent être complexes et difficiles à utiliser, avec des voies d'entrée limitées (en monnaie fiduciaire) et de nombreuses applications dépourvues de mécanismes solides de gouvernance. » [Traduit par nos soins])

⁴⁰¹ Voir chapitre IV ci-dessus.

⁴⁰² Le professeur Chris Brummer a récemment présenté plusieurs mécanismes permettant d'intégrer des « outils propres aux cryptomonnaies », notamment des « NFT de divulgation » et des « OAD de divulgation », aux cadres de divulgation relevant de la législation sur la protection des consommateurs afin d'offrir plus de « fonctionnalité » et de « sécurité » dans l'écosystème des cryptomonnaies que les outils de divulgation traditionnels utilisés dans la réglementation des valeurs mobilières. Voir Christopher J. Brummer, « Disclosure, Dapps and DeFi » (24 mars 2022), *Forthcoming, Stanford Journal of Blockchain Law and Policy*, en ligne : <https://ssrn.com/abstract=4065143>.



Liberté d'expression

Richard Moon

Professeur, Université de Windsor



Résumé

Le présent document fait état de l’approche adoptée par les tribunaux canadiens à l’égard de la justification, de la portée et des limites de la liberté d’expression. Il porte également sur un certain nombre de questions relatives à la liberté d’expression soulevées par les manifestations du convoi de la liberté, telles que le droit d’accéder à des propriétés appartenant au gouvernement pour communiquer avec d’autres personnes, la réglementation de la propagande haineuse, la restriction des insultes et du harcèlement dans les lieux publics, le droit de manifester, le droit d’ériger des structures fixes dans le cadre d’une manifestation, la protection des auditoires captifs contre les messages indésirables et la diffusion de la désinformation et des théories de complot.

La justification de la liberté d’expression

Divers arguments sont invoqués pour justifier la protection de la liberté d’expression, mais ils semblent tous tourner autour de l’une ou l’autre de ces trois valeurs : la liberté, la démocratie et l’autonomie individuelle. Il faut protéger la liberté d’expression parce qu’elle contribue à la reconnaissance publique de la vérité ou à l’accumulation des connaissances publiques; parce qu’elle est nécessaire au bon fonctionnement d’un gouvernement démocratique; parce qu’elle est un élément important pour l’épanouissement personnel ou l’autonomie individuelle¹. La plupart des arguments qui justifient la protection de la liberté d’expression, y compris l’expression politique, artistique, scientifique ou personnelle, reposent sur la contribution que la liberté d’expression apporte à ces trois valeurs. C’est l’opinion adoptée par le juge McLachlin

¹ En ce qui a trait à la protection de la liberté d’expression en vertu de l’alinéa 2b) de la Charte, la Cour suprême du Canada a déclaré que la liberté est « une caractéristique essentielle de la démocratie parlementaire canadienne » (*Dolphin Delivery* [1986], à la p 584); qu’elle constitue « l’un des concepts fondamentaux sur lesquels repose le développement historique des institutions politiques, sociales et éducatives de la société occidentale » (*Dolphin Delivery* [1986], à la p 583); qu’elle est « le moyen par lequel on exprime son identité personnelle et son individualité » (*Ford* [1988], à la p 749); qu’elle est un moyen important de « [rechercher] la vérité » (*Irwin Toy* [1989], à la p 976); qu’elle est « la matrice, l’élément essentiel de presque toute forme de liberté » (*Sharpe* [2001], à la p 23, citant la Cour suprême des États-Unis dans l’arrêt *Palko* [1937])



dans la décision *Keegstra* [1990], à la p 806 : « [...] la portée large du texte de l'alinéa 2b) de la Charte est peut-être incompatible avec une justification fondée sur une seule facette de la liberté d'expression. Cela laisse supposer qu'il n'est pas besoin d'adopter une justification définitive de la liberté d'expression. Différentes justifications de la liberté d'expression peuvent prendre divers degrés d'importance dans différentes situations. »

La liberté d'expression ne protège pas simplement la liberté individuelle contre l'ingérence de l'État. Elle protège plutôt le droit de chacun de communiquer avec les autres, c'est-à-dire de parler aux autres et d'entendre ce que les autres ont à dire. Il s'agit du droit d'une personne de participer à une activité de nature profondément sociale, au moyen de la langue qui est une création sociale, et en utilisant des ressources communautaires, telles que les rues et Internet. La liberté d'expression est précieuse parce que la liberté et l'identité individuelle émergent dans le discours, dans la création collective d'idées. La réflexion et le jugement dépendent de la langue qui est une création sociale et qui donne une forme aux idées et aux sentiments. Nous devenons des personnes capables de réfléchir et de juger lorsque nous conversons avec les autres et participons à la vie de la société. Les différentes justifications de la liberté d'expression (qui reposent sur sa valeur pour la démocratie, la vérité et l'épanouissement personnel) soulignent les nombreux rôles que joue l'expression dans la vie d'une personne et de la société – que les différentes relations et formes de communication contribuent à la constitution de la liberté et de l'identité individuelle.

Il est crucial de reconnaître que la liberté et l'identité individuelle émergent dans une interaction de communication pour comprendre non seulement la valeur de l'expression, mais aussi les torts qu'elle peut causer. Notre dépendance à l'égard de l'expression signifie que les mots peuvent parfois faire mal. L'expression peut provoquer la peur, elle peut harceler, elle peut compromettre l'estime de soi. L'expression peut également être trompeuse ou manipulatrice.

La prémisse de la liberté d'expression

Pour protéger la liberté d'expression, les personnes doivent être libres de s'exprimer et d'écouter les autres, sans ingérence de l'État. Selon certains, il faut répondre à un discours de propagande ou de diffamation, non pas par la censure, mais par davantage de discours. Il est important de ne pas tenir la personne qui s'exprime responsable des gestes posés par le destinataire du message (qui exerce un jugement indépendant) en réponse à son discours, y compris des actes de violence, qu'il ait commis ses gestes parce qu'il est d'accord avec le message ou qu'il s'y



oppose. En d'autres termes, puisque nous respectons l'autonomie individuelle de la personne qui écoute ou de celle qui s'exprime, nous ne considérons pas habituellement une communication comme étant la *cause* de gestes préjudiciables. Une personne qui exprime un point de vue ne cause pas un préjudice simplement parce qu'elle gagne les destinataires à ce point de vue et que les destinataires y donnent suite et posent des gestes préjudiciables.

La croyance que l'humain est doué de raison et qu'il est en mesure de soupeser les affirmations factuelles et autres et la présomption que le discours public permet d'exprimer un grand nombre de points de vue divergents qui peuvent être évalués par l'auditoire sous-tendent l'engagement envers la liberté d'expression (et le refus de considérer l'expression comme étant une cause). L'affirmation selon laquelle il faut répondre à un discours de propagande, non pas par la censure, mais par davantage de discours, dépend de ces deux hypothèses – le caractère raisonnable du jugement de l'humain et l'existence de points de vue divergents. Une troisième présomption moins évidente qui sous-tend la protection de la liberté d'expression est que l'État a le pouvoir efficace de prévenir ou de punir les gestes préjudiciables posés par un auditoire. Les personnes peuvent parfois manquer de jugement. La société peut être prête à assumer le risque présenté par de telles erreurs de jugement si l'État est en mesure de prévenir les gestes préjudiciables posés par les membres de l'auditoire ou au moins de tenir les membres de l'auditoire responsables de leurs gestes.

Les tribunaux, cependant, reconnaissent que les présomptions sur la liberté ou le jugement de l'auditoire, qui sous-tendent la protection de la liberté d'expression, ne s'avèrent pas toujours exactes et ne sont jamais absolues. Les interdictions relatives aux déclarations fausses ou trompeuses existent parce que les annonceurs ont une puissance écrasante dans le « marché des idées » et de l'information (et les autres ont peu de possibilités pour corriger les publicités trompeuses ou ne sont pas motivés à le faire) et parce qu'une grande partie des publicités suscite des réactions irrationnelles ou viscérales. De même, les propos diffamatoires sont interdits parce qu'il est reconnu que les fausses affirmations faites à propos d'une personne ne sont pas facilement corrigées par « davantage de discours ». Le préjudice causé par des propos diffamatoires peut persister parce que le destinataire n'est pas toujours en mesure d'évaluer les déclarations fausses et préjudiciables et parce que, l'être humain étant ce qu'il est, la correction peut ne pas se propager aussi efficacement que le discours de diffamation original.

La doctrine de la liberté d'expression a toujours permis de restreindre l'expression lorsqu'elle se produit sous une forme ou dans un contexte qui limite la capacité de l'auditoire d'exercer un jugement indépendant ou qui entrave la capacité de l'auditoire d'évaluer les affirmations formulées. Lorsque le discours vise à *manipuler* l'auditoire



ou à l'*inciter* à poser des gestes préjudiciables, la personne qui s'exprime peut être jugée responsable des actes de violence qui se produisent ou être considérée comme avoir participé à cette violence ou avoir posé ces gestes préjudiciables. Par exemple, dans son ouvrage *De la liberté* [1859], J.S. Mill estimait que les autorités seraient justifiées de punir une personne qui prononce un discours inflammatoire près de la maison d'un marchand de blé devant une foule d'agriculteurs en colère à cause du prix des céréales. Un discours enflammé prononcé devant un tel groupe incite la passion et nourrit les préjugés et pourrait entraîner l'auditoire à poser des gestes impulsifs et préjudiciables. Le discours est décrit comme une incitation lorsque le temps du recul et de la réflexion entre le discours et le geste (incité à poser) est si limité que la personne qui a prononcé le discours peut être vue comme menant le public à l'action plutôt que simplement essayer de le persuader d'agir.

Dans la jurisprudence américaine portant sur la liberté d'expression, l'exemple classique des conditions du discours ordinaire est tiré d'un jugement rendu par le juge Holmes, dans lequel il déclare ce qui suit : [TRADUCTION] « La protection la plus stricte de la liberté d'expression ne donnerait pas le droit à un homme de crier, sans raison, au feu dans une salle de théâtre bondée et de provoquer une panique » (*Schenk* [1919]). Dans un tel cas, l'auditoire de la salle de théâtre ne pourrait prendre le temps de réfléchir avant de réagir après avoir entendu le message. La panique causée après le cri au feu dans ces circonstances donnerait presque certainement lieu à des blessures.

Les exemples donnés par J.S. Mill et le juge Holmes démontrent des circonstances qui limitent la capacité de l'auditoire à évaluer, de façon posée ou objective, le message communiqué. La présomption est que, habituellement, lorsqu'une personne communique avec d'autres personnes, elle sollicite leur jugement raisonné et indépendant. Dans des circonstances exceptionnelles, cependant, les propos d'une personne peuvent susciter la passion et la crainte et encourager des gestes irréfléchis. Dans ces circonstances, l'État pourrait être justifié de restreindre l'expression ou de punir la personne qui s'est exprimée. Un discours peut être considéré comme étant une *cause* des gestes de l'auditoire lorsque le temps du recul et de la réflexion pour exercer un jugement indépendant est réduit ou lorsque les émotions sont si fortes que l'auditoire ne peut pas s'arrêter et réfléchir aux affirmations présentées ou n'est pas susceptible de le faire. Bien que faire la distinction entre un argument rationnel ou conscient, d'une part, et la manipulation ou l'incitation, d'autre part, n'ait rien de simple, il est au moins possible de cerner certaines des circonstances dans lesquelles le jugement raisonné ou indépendant est considérablement limité.



La portée de la liberté d'expression

L'intention de transmettre une signification

L'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit « la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication » – bien que cette disposition soit souvent appelée simplement la liberté d'expression. L'article premier de la Charte prévoit que les droits garantis peuvent être restreints par une « règle de droit », dans des limites qui soient « raisonnables » et dont la « justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Lorsqu'ils tranchent des questions à l'égard des droits protégés par la Charte, les tribunaux appliquent un critère à deux étapes. La première étape vise à établir si une loi de l'État enfreint un droit garanti par la Charte. Pour trancher cette question, le tribunal doit définir la portée de l'activité ou de l'intérêt garanti par la Constitution, puis déterminer si l'État y a porté atteinte. À cette étape, le fardeau de la preuve repose sur la partie qui allègue la violation du droit. La deuxième étape du processus de décision vise à établir si l'atteinte au droit est justifiée. Lorsqu'ils tranchent des questions à l'égard de la restriction d'un droit protégé par la Charte, les tribunaux affirment qu'ils visent à déterminer un équilibre entre des intérêts ou des valeurs concurrents. À cette étape, le fardeau de la preuve repose sur la partie qui cherche à maintenir la restriction, généralement l'État.

Dans l'arrêt *Irwin Toy* [1989], la Cour suprême du Canada a dit que si « [une] activité transmet ou tente de transmettre une signification, elle a un contenu expressif et relève à première vue du champ de la garantie [prévue par l'alinéa 2b)] » (*Irwin Toy* [1989], à la p 968).² Selon la Cour, l'expression peut prendre « une variété infinie de formes d'expression », y compris l'écrit et le discours, les arts et les gestes (*Irwin Toy* [1989], à la p 607). Le tribunal a utilisé l'exemple du stationnement illégal ou non autorisé d'une voiture pour illustrer l'étendue potentielle de la catégorie d'expression. Dans la plupart des cas, les personnes garent illégalement leur voiture parce qu'elles ne trouvent aucune place de stationnement libre ou pratique ou parce qu'elles ne veulent pas payer des frais de stationnement. Mais, comme l'a dit la Cour, si une personne gare sa voiture illégalement pour contester la façon dont les places de stationnement sont attribuées ou une autre politique ou pratique, alors l'acte de garer

² Le juge en chef Dickson et les juges Lamer et Wilson ont rédigé le jugement majoritaire dans l'affaire *Irwin Toy* [1989], et le juge McIntyre a rédigé un jugement dissident dans lequel il ne s'est pas dit en désaccord avec l'approche de la majorité à l'égard de l'alinéa 2 b)



illégalement une voiture relèvera du champ de l'alinéa 2b) parce qu'il tente de transmettre une signification³.

Un acte d'expression ou de communication se caractérise par l'intention de la personne qui commet l'acte de formuler et de transmettre à un auditoire une idée ou un sentiment. La personne qui communique souhaite que son auditoire reconnaisse le sens de son acte, c'est-à-dire que l'acte vise à lui transmettre une signification et qu'il doit être perçu ainsi. L'objectif de l'acte de communication sera atteint si l'auditoire reconnaît l'intention de la personne qui s'exprime et est capable de saisir la signification de l'acte. La signification d'un acte, tel qu'un stationnement illégal, n'est pas toujours évidente pour les autres personnes et ne pourrait donc pas être communiquée avec succès à l'auditoire visé. Néanmoins, un acte sera considéré comme une forme d'expression si la personne qui le commet tente de transmettre une signification et, plus particulièrement, si elle veut que son auditoire reconnaisse son acte comme étant significatif. Même si l'expression est un acte intentionnel de la personne qui s'exprime, la signification de cet acte sera définie par la langue de l'expression et par les présomptions et les attitudes du destinataire.

L'expression peut être conflictuelle, irrespectueuse, même insultante et peut quand même transmettre une signification et rejoindre un auditoire. Cependant, parce que l'expression produit un effet à de nombreux niveaux, à la fois sur le plan cognitif et émotionnel, la distinction entre les actes qui visent à transmettre une signification et les actes qui ciblent un auditoire à un niveau non cognitif ou viscéral n'est pas toujours simple. Les tribunaux canadiens ont adopté une définition souple de la portée de la liberté et ont reconnu qu'il est souvent difficile d'établir la distinction entre l'expression (un acte qui vise à transmettre une signification) et d'autres formes de gestes posés par l'humain. Souvent, ils ont rapidement conclu que l'acte restreint par l'État est en effet une expression et se sont plutôt concentrés sur la question de la limite raisonnable en vertu de l'article premier de la Charte, car il est plus simple de répondre aux questions à l'égard du caractère communicatif de l'acte ou de l'intention de l'expression dans l'exercice de pondération des intérêts.

La Cour suprême du Canada a statué que la catégorie des actes expressifs (actes destinés à transmettre une signification) protégée en vertu de l'alinéa 2b) comprend

³. Toutefois, l'exemple du stationnement illégal d'une voiture est plus compliqué que ne le reconnaît la Cour, puisque la loi sur le stationnement n'est pas simplement une restriction de l'expression individuelle, mais elle fait partie intégrante de son acte de communication. Dans l'exemple, la personne a enfreint la loi pour s'exprimer et fait maintenant valoir que la loi porte atteinte à son expression et, probablement, qu'elle ne devrait pas être appliquée contre elle. Elle veut se soustraire de l'application de la loi qui a donné à son acte une signification.



la publicité commerciale (*Irwin Toy* [1989]), le piquetage syndical (*Dolphin Delivery* [1986]), le discours haineux (*Keegstra* [1990]), la sollicitation à des fins de prostitution (*Renvoi relatif à l'art. 193 du code criminel*) et l'obscénité/la pornographie (*Butler* [1995]). Cette liberté protège également les dons et les dépenses à l'appui de l'expression (*Harper* [2004]) et l'accès à des biens appartenant au gouvernement aux fins de l'expression (*Montréal (Ville)* [2005]). Même si les dépenses d'argent ne sont pas habituellement un acte d'expression (ne sont pas destinées à transmettre une signification à un auditoire), elles sont souvent nécessaires à une expression efficace.

La Cour a déclaré que la liberté d'expression est protégée « sans égard aux sens ou message particulier que l'on cherche à transmettre » (*Keegstra* [1990], à la p 729), parce que « dans une société libre, pluraliste et démocratique, nous attachons une grande valeur à la diversité des idées et des opinions qui est intrinsèquement salutaire tant pour la collectivité que pour l'individu » (*Irwin Toy* [1989], à la p 968). La Cour a également déclaré qu'elle n'exclurait pas un acte d'expression de la portée de la garantie de la liberté d'expression simplement parce que l'acte est considéré comme étant sans valeur (*Keegstra* [1990], à la p 760). Les valeurs sous-jacentes de la vérité, de la démocratie et de l'épanouissement personnel sont mentionnées de façon explicite plus loin dans l'analyse de la Cour, seulement après qu'elle ait défini la catégorie d'expression, et plus clairement à l'étape de l'analyse des restrictions fondées sur l'article premier.

L'exclusion de l'expression se manifestant sous une forme violente

Il y a deux exceptions à la définition générale donnée par la Cour suprême du Canada à la portée de la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b). Premièrement, la Cour a dit qu'un acte d'expression se verra refuser la protection prévue à l'alinéa 2b) si le lieu ou le mode d'expression va à l'encontre des valeurs qui sous-tendent la liberté – le débat démocratique, la recherche de la vérité et l'épanouissement personnel (*Montréal (Ville)* [2005]). Dans l'arrêt *Irwin Toy* [1989], la Cour a reconnu que sa définition générale de l'expression, à la première étape de l'analyse du critère, permettrait d'inclure les formes d'expression violente, y compris les actes de terrorisme, dans le champ des activités protégées, et a donc décidé de créer une exception afin d'exclure ces actes. Selon la Cour, une forme d'expression violente, même si elle est tentée de transmettre une signification, ne relève pas de la portée de l'alinéa 2b), parce qu'elle n'avance pas les valeurs qui sous-tendent la liberté garantie (*Irwin Toy* [1989], à la p 970). Une expression qui *prône* la violence relève du champ protégé par l'alinéa 2b), mais elle peut être limitée en vertu de l'article premier. Toutefois, si l'acte expressif est sous une *forme* d'expression violente, donc est lui-même violent, alors il ne sera pas protégé par l'alinéa 2b) et l'État n'aura pas à justifier



son atteinte en vertu de l'article premier. Au départ, la Cour a conclu que les menaces de violence ne relevaient pas de cette exception et sont protégées en vertu de l'alinéa 2b). En décidant de ne pas inclure les menaces dans l'exception, la Cour a reconnu qu'il est impossible d'établir la distinction entre une expression désagréable, mais protégée par la Constitution, et une expression abusive ou menaçante qui n'est pas protégée, sans tenir compte du contexte social, politique, économique et historique dans lequel se produit l'expression – qui est le type d'analyse que la Cour fait habituellement à l'étape de l'analyse fondée sur l'article premier. Toutefois, par la suite, dans l'arrêt *Khawaja* [2012], la Cour a révisé sa position et a conclu que, parce que les menaces de violence sapent « les conditions et les valeurs sociales mêmes qui sont essentielles à la pérennité de la liberté d'expression » , elles ne bénéficient pas de la garantie prévue par l'alinéa 2b) (*Khawaja* [2012], à la p 70). Dans cette décision, la Cour a conclu que l'« activité terroriste » qui est interdite par le *Code criminel* n'était pas protégée par l'alinéa 2b) de la Charte parce que cette activité comporte des « actes de violence ou des menaces de violence » (*Khawaja* [2012], à la p 71).

La Cour a également déclaré que la protection prévue à l'alinéa 2b) ne s'étend pas à l'expression qui a lieu sur une propriété appartenant à l'État qui n'est généralement pas ouvert au public pour l'expression (n'est pas un forum public). Cette exclusion est une adaptation canadienne de la doctrine du forum public des tribunaux américains et sera discutée plus loin dans le présent document.

La distinction entre l'objet et l'effet

La Cour a également circonscrit la portée de l'alinéa 2b) en établissant une distinction entre deux types de restrictions à l'activité expressive imposées par l'État : les actes de l'État qui ont pour objet de restreindre l'expression et ceux qui, bien que n'ayant pas pour objet de restreindre l'expression, ont néanmoins cet effet. Dans l'arrêt *Irwin Toy* [1989], à la p 974, la Cour a établi une distinction entre, d'une part, l'action gouvernementale visant à restreindre « le contenu de l'expression » soit « en écartant des messages précis qui ne doivent pas être transmis », soit en restreignant une forme ou un mode d'expression en particulier qui est lié au contenu et, d'autre part, l'action gouvernementale visant « à contrôler les conséquences matérielles de certaines activités humaines, indépendamment du message transmis ».

L'importance de la distinction entre l'objet et l'effet – qui correspond à peu de chose près à la distinction faite dans la jurisprudence américaine entre les restrictions de contenu et les restrictions quant au moment, à l'endroit et à la manière – tient au fait qu'un acte gouvernemental qui vise à limiter l'expression, plus particulièrement l'expression de certains messages, sera considéré comme portant automatiquement



atteinte à l’alinéa 2b), tandis qu’un acte gouvernemental qui a simplement pour effet de limiter l’expression ne sera considéré comme portant atteinte à l’alinéa 2b) que si la personne qui conteste l’acte de l’État peut démontrer que l’expression restreinte favorise le respect des valeurs qui sous-tendent la liberté d’expression. Plus précisément, la personne qui conteste l’acte de l’État doit démontrer que l’expression restreinte contribue à la recherche de la vérité, à la participation à la prise de décisions d’intérêt social et politique et à la diversité des formes d’enrichissement et d’épanouissement personnels (*Irwin Toy* [1989], à la p 976). Pourtant, on ne voit pas pourquoi un acte qui a déjà été jugé expressif par les tribunaux – c.-à-d. qui tente de transmettre une signification – ne favoriserait pas, du moins de façon minimale, l’accomplissement personnel. Dans l’arrêt *Montréal (Ville)* [2005], affaire concernant un club de danseuses érotiques qui contestait un règlement sur le bruit interdisant l’amplification du son dans la rue, la Cour suprême du Canada a conclu que la forme d’expression utilisée par le club favorisait des valeurs comme l’épanouissement personnel parce qu’elle incitait les passants à participer à une activité de loisir. Si ce discours favorise le respect des valeurs qui sous-tendent la liberté d’expression, il est difficile d’imaginer quelles formes ou quels modes d’expression ne répondraient pas à cette exigence.

Étant donné que la Cour a défini l’*expression* au sens large comme incluant tous les actes qui tentent de transmettre une signification, tout acte est potentiellement un acte d’expression. Cela signifie également que toute mesure législative est potentiellement une restriction à l’expression, plus précisément à la manière dont une personne en particulier a choisi de s’exprimer. On peut comprendre que les tribunaux soient réticents à exiger qu’une mesure législative soit assujettie à une justification substantielle, comme une restriction de stationnement, qui ne serait normalement pas considérée comme une entrave à la liberté d’expression. Dans pareils cas, la personne qui s’exprime aura presque toujours d’autres moyens de communiquer son message qui ne sont pas moins efficaces. Il est possible, toutefois, dans certains cas exceptionnels, que le mode ou le lieu d’expression soit essentiel à l’efficacité du message (pour des raisons symboliques) ou qu’aucun autre mode ou lieu ne permette de communiquer efficacement le message.

La seule façon de donner un sens à la règle de l’*effet* est de la considérer comme établissant (bien qu’indirectement) une norme de justification plus faible ou variable que la norme ordinaire de l’article premier en ce qui a trait aux restrictions quant au moment, à l’endroit ou à la manière. Ces restrictions sont traitées différemment, non pas parce que l’expression restreinte est, ou pourrait être, moins valable (moins directement liée aux valeurs qui sous-tendent la liberté), mais parce que l’incidence de pareille restriction sur les droits à la liberté d’expression dépendra du caractère



adéquat des solutions de rechange viables pour le message ou la personne qui s'exprime. La question que la Cour devrait alors être appelée à trancher ne devrait donc pas être celle de savoir si le discours promeut les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression, mais plutôt si le moment, l'endroit ou la manière de l'expression (qui est restreinte) est important ou nécessaire à la communication efficace du message de la personne qui s'exprime. Si une personne peut communiquer efficacement son message d'une autre manière, ou à d'autres endroits ou moments, alors la restriction peut être considérée comme mineure. Toutefois, certaines restrictions applicables au moment, à l'endroit et à la manière peuvent avoir une incidence notable sur la capacité de la personne à s'exprimer et ne devraient donc être maintenues que si elles sont jugées nécessaires au titre de l'article premier.

Limites à la liberté d'expression

Limites prescrites par une règle de droit

Si le tribunal décide que l'État a porté atteinte à la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b), il doit ensuite décider si la restriction est justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. La première question que doit se poser le tribunal, à l'étape de la limitation, est de savoir si la restriction est prescrite « par une règle de droit ». Pour être prescrite par une règle de droit, la restriction doit prendre la forme de mesure législative, comme une loi, un règlement ou une politique exécutoire, et elle ne doit pas être vague, bien qu'il suffise que la règle restrictive énonce « une norme intelligible » pour établir si une conduite est visée par l'interdiction (*NS Pharmaceuticals* [1992]).

Le critère de l'arrêt Oakes

Dans l'arrêt *Oakes* [1986], qui a été rendu peu après l'adoption de la *Charte*, la Cour suprême du Canada a établi un critère général pour savoir si la restriction à un droit est raisonnable et si sa justification peut se démontrer au regard de l'article premier. Suivant la première partie du critère de l'arrêt *Oakes*, il faut se demander si l'objectif de la mesure législative qui apporte une restriction est suffisamment important pour justifier la limitation d'un droit ou d'une liberté fondamentale. Les deux étapes suivantes consistent à évaluer les moyens choisis pour atteindre cet objectif. Le critère du lien rationnel consiste à se demander si le moyen (la restriction) permet rationnellement et efficacement d'atteindre l'objectif réel et urgent de la loi. Par ailleurs, le critère de l'atteinte minimale consiste à se demander si la mesure ne restreint l'activité protégée (l'expression) que dans la mesure nécessaire à la



réalisation de l'objectif de la loi. Le critère du lien rationnel et le critère de l'atteinte minimale sont, bien entendu, étroitement liés. Une loi qui ne favorise pas rationnellement l'objectif urgent et réel pour lequel elle a été adoptée peut être considérée comme restreignant inutilement le droit ou la liberté. De même, une loi qui restreint le droit ou la liberté au-delà de ce qui est nécessaire pour favoriser la réalisation de son objectif urgent et réel (qui ne porte pas le moins possible atteinte à la liberté) est dans cette mesure inefficace ou irrationnelle. Suivant l'étape finale du critère de l'arrêt *Oakes*, le tribunal doit se demander si le bénéfice tiré de la mesure restrictive est proportionnel à l'atteinte à la liberté.

Dans les cas où le tribunal conclut qu'une restriction n'est pas justifiée au regard de l'article premier, la décision est le plus souvent fondée sur le critère de l'atteinte minimale et, parfois, sur le critère du lien rationnel. Il ne fait aucun doute que ces critères en sont venus à jouer un rôle central dans l'évaluation des limites imposées par l'article premier par les tribunaux, car ils semblent nécessiter simplement une appréciation de la relation entre les moyens utilisés par la loi et les fins visées par celle-ci. Le tribunal peut invalider la loi non pas parce que son objet est contestable ou que les valeurs constitutionnelles auxquelles elle porte atteinte l'emportent sur les valeurs qu'elle défend, mais simplement parce que les moyens choisis pour favoriser l'atteinte de cet objectif sont inefficaces ou porteront inutilement atteinte à la liberté garantie.

Cependant, les critères du lien rationnel et de l'atteinte minimale ne demandent pas simplement de poser un jugement instrumental sur l'efficacité de la loi. Si, par exemple, le défaut de satisfaire au critère du lien rationnel dépendait uniquement de l'absence de lien entre les moyens choisis par la loi et les fins visées par celle-ci, ou le manque total d'efficacité de ces moyens pour réaliser ces fins, il n'y aurait jamais lieu de conclure au non-respect de ce critère, ou du moins très rarement. En effet, il serait difficile d'attribuer à une loi un objet qui ne serait vraisemblablement aucunement lié à ses dispositions. Le critère du lien rationnel doit plutôt faire intervenir une sorte de seuil d'efficacité, c'est-à-dire que le tribunal doit décider si la loi promeut *raisonnablement* l'objectif urgent et réel pour lequel elle a été adoptée. De même, il sera très rare qu'une mesure de rechange moins restrictive en matière de droits permette de réaliser l'objectif réel de la loi de manière aussi complète ou efficace. La partie de la loi qui est dite irrationnelle ou trop large (de sorte que la loi ne porte pas le moins possible atteinte au droit) sera rarement totalement inefficace pour favoriser l'atteinte de l'objectif de la loi.

Étant donné que l'application des critères du lien rationnel et de l'atteinte minimale demande au tribunal de poser un jugement sur l'efficacité relative des moyens utilisés par la loi (en tout ou en partie), d'autres considérations entrent facilement dans



l'analyse du tribunal. L'application de ces critères nécessite alors souvent de poser un jugement sur la valeur de l'expression restreinte par rapport à l'importance de l'objectif de la loi qui restreint l'expression. Par exemple, il est possible que le tribunal détermine qu'une loi ne satisfait pas au critère de l'atteinte minimale du fait que l'efficacité globale de la loi ne contribue que très légèrement à la réalisation de l'objectif urgent et réel de celle-ci et que l'atteinte marquée au droit garanti n'est donc pas justifiée. Le fait que l'appréciation du lien rationnel et de l'atteinte minimale nécessite généralement une évaluation de la valeur relative de l'expression restreinte par rapport au préjudice subit peut expliquer pourquoi l'étape finale de *mise en balance* du critère de l'arrêt *Oakes* est rarement plus qu'une formalité dans l'analyse de l'article premier. Le résultat de l'analyse effectuée à l'étape du critère final est invariablement le même que celui du critère de l'atteinte minimale parce que le tribunal a déjà procédé à une forme d'analyse de la proportionnalité à cette étape antérieure.

Le contexte et le principe de retenue judiciaire

La Cour suprême du Canada a déclaré qu'il ne peut être porté atteinte à la liberté d'expression que si son exercice est susceptible d'entraîner un préjudice important pour des intérêts sociaux ou individuels. Par contre, elle a parallèlement adopté une approche contextuelle pour évaluer les limites de cette liberté (*Dagenais* [1994] à la p 878). Lorsqu'il s'agit de déterminer si une limite est justifiée, les tribunaux doivent examiner la nécessité ou l'importance de la restriction, mais aussi la mesure dans laquelle cette restriction porte atteinte à la liberté d'expression. Comme il a été mentionné, la Cour suprême a défini la portée de l'alinéa 2b) de manière large afin de protéger toutes les formes d'expression non violentes. Cependant, lorsqu'elle évalue les limites à cette liberté au regard de l'article premier, elle fait une distinction entre les formes d'expression de base et les formes marginales, leur accordant une valeur plus ou moins importante. La Cour reconnaît que puisque le droit est défini de manière générale et inclusive, la *valeur* des différentes formes d'expression protégées peut varier considérablement⁴. Par exemple, la liberté d'expression politique est considérée comme une forme d'expression de base qui peut être restreinte seulement pour les raisons les plus sérieuses et impérieuses. À l'inverse, les obscénités, les publicités commerciales et la propagande haineuse sont considérées comme des formes d'expression marginales, car elles ne sont pas liées aussi directement aux

⁴ Dans l'arrêt *Lucas* [1998], à la p 459, le juge Cory a déclaré ceci : « Tout simplement, la protection dont pourra bénéficier l'expression variera selon sa nature. Plus l'expression s'éloignera des valeurs centrales de ce droit, plus la capacité de justifier l'action restrictive de l'État sera grande. »



valeurs sous-jacentes de la liberté. Elles peuvent donc être restreintes pour des raisons moins sérieuses.

Dans l’arrêt *Keegstra* [1990], par exemple, le juge en chef Dickson, s’exprimant au nom de la majorité, a déclaré que bien que la propagande haineuse relève de la protection de l’alinéa 2b) de la Charte, elle « s’écarte beaucoup de l’esprit même de l’al. 2b) » et les restrictions imposées à ce type d’expression peuvent se justifier plus facilement au regard de l’article premier. Selon lui, la propagande haineuse mine l’autonomie et la participation démocratique des membres du groupe visé par la propagande, et elle nuit à l’atteinte de la vérité ou à la croissance du savoir public parce qu’elle propage de fausses affirmations.

Dans certaines circonstances, les tribunaux sont également prêts à faire preuve de *retenue* envers la décision du législateur de restreindre la liberté d’expression. Dans l’arrêt *Irwin Toy* [1989], qui portait sur une loi interdisant la publicité destinée aux enfants, la Cour suprême a mentionné qu’elle ferait preuve de retenue envers la décision du législateur d’imposer une certaine restriction à un droit comme la liberté d’expression « [l]orsque le législateur arbitre entre les revendications divergentes de différents groupes de la collectivité » (*Irwin Toy* [1989] à la p 990). Il ne lui appartient pas de remettre en question la décision du législateur à propos de la ligne de démarcation entre des revendications divergentes. La Cour était également d’avis qu’au moment de déterminer si les restrictions imposées satisfont au principe de l’atteinte minimale, elle ne doit pas adopter « une interprétation restrictive de la preuve en matière de sciences humaines [et obliger] les législatures à choisir les moyens les moins ambitieux pour protéger des groupes vulnérables » (*Irwin Toy* [1989] à la p 993). La première chose qui sous-tend l’appel à la retenue de la Cour est la crainte que la Charte « devienne [...] l’instrument dont se serviront les plus favorisés pour écarter des lois dont l’objet est d’améliorer le sort des moins favorisés ». La deuxième est l’opinion selon laquelle la Cour ne devrait pas écarter trop vite les compromis auxquels sont parvenues les institutions démocratiques (*Irwin Toy* [1989] à la p 993)⁵.

⁵ Dans l’arrêt *Thomson* [1998], au para 90, le juge Bastarache décrit quelques-uns des facteurs contextuels que le tribunal devrait prendre en considération lorsqu’elle évalue les restrictions à un droit au regard de l’article premier. Plus particulièrement, il souligne que « la vulnérabilité du groupe que le législateur cherche à protéger [...], les craintes subjectives et la crainte de préjudice entretenue par ce groupe [...], et l’incapacité de mesurer scientifiquement le préjudice particulier en cause ou l’efficacité d’une réparation [...], sont autant de facteurs que le tribunal doit prendre en considération lorsqu’il décide si une restriction est justifiée ».



Il existe deux façons différentes dont le tribunal peut faire preuve de retenue envers le jugement du législateur. La première consiste à faire preuve de retenue à l'égard des conclusions de fait qu'il a tirées. Le tribunal peut décider d'abaisser la norme de preuve que le législateur doit respecter pour établir le fondement factuel des raisons pour lesquelles le droit a été restreint. Dans l'arrêt *Irwin Toy* [1989], il n'y avait guère de doute que l'objectif de protéger les enfants contre la manipulation était suffisamment important pour justifier une restriction de la liberté d'expression. La question plus difficile était de savoir si le gouvernement avait réussi à prouver que la restriction imposée à l'égard de la publicité permettait d'atteindre efficacement cet objectif important sans porter atteinte inutilement à la liberté d'expression. Cherchant à justifier la restriction imposée aux publicités destinées aux enfants de moins de treize ans, le législateur s'était fondé sur des éléments de preuve en matière de sciences humaines qui démontraient que les enfants étaient incapables d'évaluer de façon critique les publicités. Toutefois, ces éléments de preuve n'étaient pas sans équivoque. Particulièrement, ils ne permettaient pas de déterminer si les enfants de plus de six ans étaient vulnérables à l'influence manipulatrice des publicités. La Cour a cependant jugé que dans cette affaire, elle ne devait pas remettre en question l'évaluation que le législateur avait faite des éléments de preuve en matière de sciences humaines. Cette retenue semble s'expliquer principalement par le fait que la Cour était d'avis que sa compétence était limitée à l'égard de tels sujets et qu'il était inapproprié de substituer sa propre interprétation de la preuve à celle du législateur élu (*Irwin Toy* [1989] à la p 990). La deuxième forme de retenue judiciaire concerne la façon dont le législateur concilie des valeurs ou des intérêts concurrents. S'il a pris une décision apparemment raisonnable selon laquelle les craintes concernant la manipulation des enfants (ou un autre intérêt) justifient la restriction de certaines formes d'expression, le tribunal ne doit pas simplement y substituer sa propre décision. Le doute qui subsiste concernant la légitimité d'une remise en question des jugements de valeur des institutions démocratiques explique peut-être cette forme de retenue.

La réglementation de la propagande haineuse

Le droit canadien

En 1970, le gouvernement canadien a édicté les infractions criminelles suivantes : encourager au génocide (art 318), inciter à la haine contre un groupe identifiable – en fonction de la race, de la religion et de l'origine ethnique – lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix (art 319(1)), et fomenter volontairement la haine contre un groupe identifiable (art 319(2)). Ces ajouts au *Code*



criminel ont été faits sur avis de la Commission Cohen [1996], qui avait présenté un rapport au Parlement quelques années plus tôt.

Pour qu'un accusé soit déclaré coupable d'avoir fomenté la haine au titre du paragraphe 319(2) du *Code criminel*, il faut démontrer qu'il a tenu un discours qui a soit suscité la haine chez son auditoire, soit entraîné un risque qu'une telle haine soit suscitée, et démontrer qu'il a prononcé ce discours de manière délibérée ou du moins en sachant que son discours était susceptible d'avoir cet effet (*Mugesera* [2005] au para 102). Le *Code criminel* contient plusieurs moyens de défense à l'accusation de propagande haineuse. Notamment, nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction prévue à ce paragraphe « [s']il a, de bonne foi, exprimé une opinion sur un sujet religieux ou une opinion fondée sur un texte religieux auquel il croit, ou a tenté d'en établir le bien-fondé par argument » (art 319(3)b) ou « [s']il établit que les déclarations communiquées étaient vraies » (art 319(3)a) ou encore « [si]les déclarations se rapportaient à une question d'intérêt public dont l'examen était fait dans l'intérêt du public et, pour des motifs raisonnables, il les croyait vraies » (art 319(3)c)). Seul le procureur général de la province peut consentir à ce qu'une poursuite soit intentée pour l'infraction criminelle de propagande haineuse.

En 1977, le gouvernement fédéral a modifié la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [la LCDP] afin d'y inclure une interdiction concernant les communications « téléphoniques » susceptibles d'exposer des personnes appartenant à un groupe identifiable à la haine ou au mépris. La portée de l'article 13 de la LCDP a par la suite été élargie afin d'inclure la propagande haineuse sur Internet. Cet article a été abrogé par le gouvernement fédéral en 2013, bien que le gouvernement actuel ait promis de le rétablir dans une forme légèrement modifiée. Les lois sur les droits de la personne de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest contiennent une disposition semblable à l'article 13, qui s'applique aux affiches et aux publications.

L'interdiction de propagande haineuse prévue dans ces lois est fondée sur le dépôt de plaintes. Une personne ou une organisation peut déposer une plainte en vertu de la loi, et cette plainte fait l'objet d'une enquête par une commission des droits de la personne⁶. La commission doit juger si la plainte est fondée, puis la renvoyer à un tribunal afin qu'il rende une décision. L'objectif de l'interdiction de propagande haineuse prévue aux lois sur les droits de la personne n'est pas de condamner ou de punir la personne qui a commis l'acte discriminatoire, mais plutôt de prévenir ou de corriger les pratiques discriminatoires ou d'indemniser les victimes de discrimination

⁶ En Colombie-Britannique, les plaintes sont directement adressées au tribunal. En Saskatchewan, la commission renvoie les plaintes aux tribunaux.



pour les préjudices subis. Contrairement aux personnes accusées sous le régime du *Code criminel*, une personne peut être déclarée coupable d'un manquement à la loi sur les droits de la personne même si elle n'avait pas l'*intention* d'exposer d'autres personnes à la haine ou si elle ne s'est pas rendu compte que ses propos pouvaient avoir cet effet. L'accent est placé sur l'effet de l'acte et non sur l'intention. Habituellement, la personne déclarée coupable d'un manquement à la loi sur les droits de la personne fait l'objet d'une ordonnance qui l'enjoint de cesser ses pratiques discriminatoires.

Le *Code criminel* interdit de fomenter volontairement la haine contre un groupe « identifiable » – par la couleur, la race, la religion, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité ou l'expression de genre ou les déficiences mentale ou physique. L'interdiction de propagande haineuse prévue dans les lois sur les droits de la personne protège encore plus de groupes.

L'infraction criminelle d'*incitation* à la haine ne s'applique qu'aux discours qui sont étroitement liés (dans le temps et dans l'espace) à la violence. Par exemple, il a violation du paragraphe 319(1) du *Code criminel*, qui interdit d'inciter à la haine contre un groupe identifiable, uniquement « lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix ». La conclusion selon laquelle le discours est susceptible d'avoir un tel effet (la reconnaissance d'un lien de *causalité* entre le discours et l'action) repose en partie sur la nature de l'expression, mais plus encore sur le contexte, et en particulier sur le fait que l'auditoire ne peut pas se faire une idée éclairée ou indépendante avant d'agir. Un locuteur qui incite un groupe (à fleur de peau) à agir immédiatement pourrait être considéré comme dirigeant l'auditoire dans cet acte et comme causant le préjudice qui en découle, ou comme y contribuant.

Par contre, les tribunaux canadiens ont confirmé des restrictions à la propagande haineuse, même lorsque la violence n'est pas la conséquence certaine et immédiate du discours. Les cas types de propagande haineuse au Canada portent sur la restriction de propos racistes visant à persuader les membres du grand public de la nature dangereuse et indésirable de membres d'un groupe particulier. Le droit s'appuie sur la croyance selon laquelle ceux qui entendent des propos racistes pourraient en venir à considérer le groupe visé différemment et pourraient être encouragés à agir de façon discriminatoire ou même violente envers les membres de ce groupe. Nous nous heurtons à deux difficultés lorsque nous tentons de concilier la réglementation de la propagande haineuse et le droit à la liberté d'expression. La première concerne l'affirmation selon laquelle il existe un lien de causalité entre l'expression d'opinions haineuses et la dissémination de la haine (et les actes de discrimination et de violence) dans la collectivité. La deuxième concerne l'affirmation selon laquelle il est possible d'isoler une catégorie restreinte de discours extrêmes ou



haineux qui suscitent la haine dans la collectivité ou qui y contribuent afin de les restreindre.

La constitutionnalité de l'infraction criminelle de propagande haineuse : *R c Keegstra*

Dans l'arrêt *Keegstra* [1990], l'arrêt de principe sur la propagande haineuse au Canada, la Cour suprême a déclaré que l'interdiction prévue au *Code criminel* à l'égard de la fomentation volontaire de la haine constituait une limite justifiée du droit à la liberté d'expression garanti par la Charte. Le juge en chef Dickson, s'exprimant au nom de la majorité, a déclaré que le paragraphe 319(2) restreignait l'expression et qu'il représentait donc une violation de l'alinéa 2b) de la Charte. Cependant, il a conclu que cette restriction était justifiée au regard de l'article premier, la disposition de la Charte utilisée pour justifier les limites des droits et libertés qu'elle garantit, puisque son objectif – prévenir la propagation de la haine dans la collectivité – était « important et convaincant » et parce qu'elle ne limitait qu'une catégorie restreinte de propos extrêmes qui « s'écarte beaucoup de l'esprit même de l'al. 2b) » (*Keegstra* [1990] au para 99). Dans ses motifs dissidents, la juge McLachlin a convenu que la prévention de la dissémination d'idées haineuses était un objectif public important, mais n'a pas reconnu que son interdiction criminelle permettait efficacement d'atteindre cet objectif tout en limitant le moins possible la liberté d'expression.

Dès le début de son analyse au titre de l'article premier, le juge en chef Dickson a relevé deux « préjudice[s] très réel[s] » que cause la propagande haineuse (*Keegstra* [1990] au para 64). Il a d'abord fait remarquer que les membres du groupe visé subissaient un préjudice émotionnel ou psychologique. Selon le juge en chef Dickson, la « dérision, l'hostilité et les injures encouragées par la propagande haineuse » ont un effet négatif sur les membres du groupe parce que leur « sentiment de dignité humaine et d'appartenance à l'ensemble de la collectivité est étroitement lié à l'intérêt et au respect témoignés à l'égard des groupes » auxquels ils appartiennent (*Keegstra* [1990] au para 65). Comme l'identité d'une personne est partiellement constituée de son association et de son interaction avec les autres, les attaques envers le groupe auquel elle appartient la touchent personnellement et, parfois, très profondément. Le deuxième préjudice relevé par le juge en chef Dickson est celui que la propagande haineuse cause à « l'ensemble de la société » (*Keegstra* [1990] au para 66). Si les membres de la société sont persuadés par le discours véhiculé dans le cadre de la propagande haineuse, ils peuvent commettre des actes de violence et de discrimination qui engendrent « de graves discordes » dans la collectivité (*Keegstra* [1990] au para 66).



Le juge en chef Dickson était prêt à dire que la propagande haineuse entraîne la dissémination de la haine dans la collectivité, ou y contribue, parce qu'il était sceptique à propos du rôle que joue le raisonnement dans le processus de communication, du moins dans certaines situations⁷. Il a répété l'observation formulée par la Commission Cohen, selon laquelle « les gens peuvent être persuadés de "presque n'importe quoi" [...] pour peu qu'on se serve de la bonne technique pour leur communiquer des renseignements ou des idées et qu'on le fasse dans des circonstances propices » (*Keegstra* [1990] au para 66).

Le juge en chef a également conclu que la restriction était de portée limitée et que par conséquent, son incidence sur la liberté d'expression était également limitée. Il a souligné que la restriction ne s'appliquait que lorsqu'une personne *fomente* volontairement la haine. Pour fomenter la haine – l'*actus reus* de l'infraction – il faut plus que simplement encourager une opinion haineuse. Il faut un soutien actif ou une instigation. Le juge en chef Dickson a reconnu que le lien de causalité entre un acte particulier d'expression et la génération de la haine dans la collectivité peut être difficile à établir et que le fait d'exiger une « preuve directe » d'un « lien causal entre une déclaration donnée et la haine pour un groupe identifiable » pourrait limiter gravement l'efficacité de l'interdiction. À son avis, l'*actus reus* de l'infraction serait établi si les propos entraînent un risque de préjudice. Pour en arriver à cette conclusion, le tribunal doit déterminer si les propos sont du genre qui peuvent entraîner une dissémination de la haine (*Keegstra* [1990] au para 119).

En outre, le locuteur doit fomenter *volontairement* la haine. Selon le juge en chef Dickson, il doit « souhaite[r] la fomentation de haine » ou il doit reconnaître que la fomentation de la haine est la conséquence probable de l'expression – qu'elle résultera « certainement ou presque certainement » de l'acte accompli (*Keegstra* [1990] au para 111)⁸. Comme la Cour l'a souligné dans le jugement plus récent *Mugesera* [2005], au paragraphe 104, « [b]ien qu'il ne soit pas nécessaire de prouver

⁷ Dans l'arrêt *Keegstra* [1990], à la page 853, la juge McLachlin a laissé entrevoir un problème plus immédiat concernant le scepticisme de la majorité à l'égard du raisonnement de l'auditoire : « L'argument selon lequel les poursuites criminelles contre ce type d'expression réduiront le racisme et favoriseront le multiculturalisme suppose que certains auditeurs sont assez crédules pour ajouter foi aux propos en question s'ils en prennent connaissance. Mais si l'hypothèse est valable, il est peut-être tout aussi probable que ces auditeurs croiront qu'il y a du vrai dans l'expression raciste puisque le gouvernement essaie de la supprimer. »

⁸ Dans l'affaire *Ahenakew* [2009], un tribunal de la Saskatchewan a jugé que même si M. Ahenakew avait fait un certain nombre de déclarations antisémites [TRADUCTION] « révoltantes » à un reporter, il n'avait pas eu l'intention de fomenter la haine, mais avait plutôt été incité à répondre avec colère aux questions qui lui avaient été posées.



le lien de causalité, l'auteur des déclarations doit vouloir que le message provoque la haine ». Dans l'arrêt *Keegstra* [1990], le juge en chef Dickson a reconnu qu'au moment de décider si l'accusé a réellement eu l'intention de fomenter la haine, « le juge des faits, se fondant sur les déclarations en question, fait normalement une inférence quant à la *mens rea* requise » (*Keegstra* [1990] au para 117). Autrement dit, la cour examinera généralement le contenu et le ton du discours ainsi que l'auditoire ciblé au moment de déterminer si le locuteur avait l'intention de fomenter la haine⁹.

Enfin, le juge en chef Dickson était d'avis que l'interdiction de la propagande haineuse n'entravait pas la liberté d'expression de manière significative puisque la disposition ne limite qu'une catégorie restreinte d'expression d'idées extrêmes (causant ou susceptibles de causer la haine) et n'englobe pas l'expression d'idées qui ne sont qu'impopulaires ou non conformistes (*Keegstra* [1990] au para 105). Selon le juge Dickson, le terme « haine » désigne une « émotion à la fois intense et extrême qui est clairement associée à la calomnie et à la détestation » et donc, seulement les formes les plus intenses de l'aversion relèvent de cette infraction (*Keegstra* [1990], au para 116). La haine est une émotion extrême « à laquelle la raison est étrangère » et, lorsqu'elle est dirigée vers les membres d'un groupe identifiable, implique que ces personnes doivent être « méprisées, dédaignées, maltraitées et vilipendées », et ce, à cause de leur appartenance à ce groupe (*Keegstra* [1990] au para 116).

La constitutionnalité des codes des droits de la personne — *CCDP c Taylor et Whatcott c Sask. HRC*

Dans l'arrêt *Taylor* [1990], la Cour suprême du Canada a confirmé l'article 13 de la LCDP, comme étant une limite justifiée à la liberté d'expression, adoptant ainsi un raisonnement semblable à celui qui a été suivi dans l'arrêt *Keegstra* [1990]. Le juge en chef Dickson, au nom de la majorité de la Cour, a souligné la « profonde détresse psychologique » qu'amènent les discours haineux et « les conséquences préjudiciables » de ces discours sur les membres du groupe cible, y compris « la perte de l'estime de soi, des sentiments de colère et d'indignation et une forte incitation à

⁹ Dans l'arrêt *Mugesera* [2005], au paragraphe 103, la Cour suprême du Canada a décrit les éléments de l'infraction prévue au paragraphe 319(2) du *Code criminel* – fomenter volontairement la haine – et a mentionné qu'elle devait analyser le discours dans son « contexte historique et social ». Par contre, si, comme le juge en chef Dickson l'a reconnu (dans son examen de l'*actus reus* de l'infraction), il est difficile d'établir un lien entre le discours et la fomentation de la haine (inculquer ou renforcer les attitudes racistes chez l'auditoire), quelles conclusions la cour peut-elle tirer des déclarations du locuteur à propos de son intention ou de la prévisibilité d'un acte haineux?



renoncer aux caractéristiques culturelles qui les distinguent des autres » (*Taylor* [1990] à la p 40). Il a ajouté que les discours haineux peuvent parvenir à « convaincre les auditeurs, fût-ce subtilement, de l'infériorité de certains groupes raciaux ou religieux », ce qui peut entraîner des actes de discrimination et même de la violence (*Taylor* [1990] à la p 40). Comme dans l'arrêt *Keegstra* [1990], il a interprété la portée de la restriction imposée par l'article 13 de façon étroite, de sorte qu'elle se limite aux propos extrêmes qui suscitent la haine. Il a réitéré que la haine suscite des « émotions exceptionnellement fortes et profondes de détestation se traduisant par des calomnies et la diffamation » et qu'elle « n'admet chez la personne visée "aucune qualité qui rachète ses défauts" » (*Taylor* [1990] à la p 461). En même temps, il a reconnu que « la nature même de la législation sur les droits de la personne milite contre une interprétation indûment stricte du par. 13(1) » (*Taylor* [1990] à la p 59).

Il y avait toutefois une différence importante entre une interdiction édictée dans une loi relative aux droits de la personne et une interdiction pénale de propagande haineuse. L'article 13, contrairement à l'interdiction prévue dans le *Code criminel*, n'exigeait pas qu'il y ait une intention de fomenter la haine. Comme le juge en chef Dickson l'a fait remarquer, cet article n'envisage « que les effets probables et il semble être sans pertinence qu'un individu ait voulu exposer des personnes à la haine ou au mépris en raison de leur race ou de leur religion » (*Taylor* [1990] à la p 66). Dans l'arrêt *Keegstra* [1990], le juge en chef Dickson a conclu que l'interdiction de propagande haineuse prévue dans le *Code criminel* était une restriction justifiée à la liberté d'expression parce qu'elle ne s'appliquait qu'aux communications constituant une fomentation *volontaire* de la haine. Néanmoins, dans l'arrêt *Taylor* [1990], il a conclu que l'absence d'une exigence d'intention ne compromettrait pas la constitutionnalité de l'article 13 parce que les lois en matière de droits de la personne visent « la compensation et la protection » de la victime et donc leur rôle n'est pas de « punir ou de stigmatiser » les personnes qui pratiquent la discrimination (*Taylor* [1990] à la p 70). Même si « [cet article] impose à la liberté d'expression une restriction un peu plus large que le par. 319(2) du *Code criminel* [...] la nature conciliatoire d'une



loi sur les droits de la personne rend une telle restriction plus acceptable que s'il s'agissait d'une disposition pénale » (*Taylor* [1990] à la p 61).¹⁰

Quelques années plus tard, dans l'arrêt *Whatcott* [2013], la Cour suprême a conclu que l'interdiction de propagande haineuse prévue dans le *Saskatchewan Human Rights Code* [Code] était, à une modification près, une restriction justifiée du droit à la liberté d'expression garanti par la Charte. L'alinéa 14(1)b) du Code interdit les signes et autres formes de représentation qui [TRADUCTION] « exposent ou tendent à exposer une personne ou une catégorie de personnes à la haine pour un motif de distinction illicite », ce qui comprend la race, l'ethnicité, le sexe, l'orientation sexuelle et la déficience. Cependant, cet article interdit également les propos qui [TRADUCTION] « ridiculisent, rabaissent ou portent atteinte à la dignité » d'une personne pour un tel motif. La Cour a conclu que cet élément de l'interdiction ne pouvait pas être justifié en vertu de la Charte et l'a retranché de l'article.

En confirmant le reste de l'interdiction, la Cour a suivi la décision qu'elle avait déjà rendue dans l'arrêt *Taylor* [1990]. Le juge Rothstein, s'exprimant au nom de la Cour, a indiqué que le préjudice que causent les propos haineux ne s'arrête pas aux « troubles psychologiques » des membres individuels du groupe. Les propos haineux peuvent, selon lui, avoir des « incidences sur l'ensemble de la société ». « Si un groupe de personnes est considéré comme inférieur, sous-humain ou sans loi, il est plus facile de justifier le refus de lui reconnaître, ainsi qu'à ses membres, l'égalité des droits ou de statut » (*Whatcott* [2013] au para 74). De cette façon, les propos haineux « préparent le terrain en vue de porter des attaques plus virulentes contre les groupes vulnérables [lesquelles] peuvent prendre la forme de mesures discriminatoires, d'ostracisme, de ségrégation, d'expulsion et de violences et, dans les cas les plus extrêmes, de génocide » (*Whatcott* [2013] au para 74). Les propos haineux « cherchent à dénigrer les membres du groupe aux yeux de la majorité en attaquant

¹⁰ Le fait que la loi n'exige pas une intention formelle n'est peut-être pas si important, car il est difficile d'imaginer que la haine puisse être provoquée de façon non intentionnelle ou involontaire. Dans l'arrêt *Keegstra* [1990], la Cour a déclaré que l'intention de fomenter la haine pouvait généralement être inférée à partir des propos de l'interlocuteur. Une personne qui exprime des opinions extrêmes a l'intention de provoquer de la haine ou, à tout le moins, reconnaît qu'il s'agit d'une conséquence possible de ses propos. En effet, dans tous les cas où le TCDP a conclu à une violation de l'article 13, les propos exprimés étaient si extrêmes qu'il est peu probable que l'ajout d'une exigence relative à l'intention ou la connaissance aurait donné un résultat différent. Dans la plupart de ces cas, l'appel à la violence contre le groupe cible était explicite (Moon, 2008).



leur statut social et en compromettant leur acceptation au sein de la société » et en faisant en sorte qu'il « est plus facile de justifier un traitement discriminatoire » (*Whatcott* [2013] au para 71).

Le juge Rothstein a confirmé que le critère permettant de savoir si des propos sont susceptibles de « fomenter la haine » consiste à savoir « si une personne raisonnable informée du contexte et des circonstances dans lesquels les propos ont été tenus estimerait que ces derniers exposent le groupe protégé à la haine » (*Whatcott* [2013] au para 58). Selon le juge Rothstein, il n'est pas réaliste de vouloir établir un « lien de causalité précis » entre les propos haineux et le préjudice et qu'il est possible de recourir au bon sens et à l'expérience (de la personne raisonnable) pour établir le lien (*Whatcott* [2013] au para 132). Le décideur doit examiner la teneur et le ton des propos, comme l'utilisation d'un langage incendiaire et dérogatoire, afin de déterminer s'ils sont susceptibles de fomenter la haine.

Le juge Rothstein a souligné que l'interdiction ne vise qu'une catégorie particulière d'expression extrême, soit les propos qui diffament les membres d'un groupe, c'est-à-dire qui leur prêtent « des caractéristiques répugnantes, des lacunes intrinsèques ou des tendances immorales » (*Whatcott* [2013] au para 57). Selon le juge Rothstein, l'interdiction ne s'applique pas aux propos qui ne font que dénigrer, humilier ou offenser les membres d'un groupe. En s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal canadien des droits de la personne, il a relevé certains « thèmes distinctifs des messages haineux » (indicateurs d'expression extrême), comme le fait de décrire un groupe comme « une puissante menace qui prend le contrôle des principales institutions de la société et qui prive les autres de leur gagne-pain, de leur sécurité, de leur liberté de parole et de leur bien-être général », comme un groupe « qui s'en prend aux enfants », qui est responsable « des problèmes actuels de la société et du monde », qui est « foncièrement dangereux ou violent », qui n'a « aucune qualité qui rachète [ses] défauts et [...] foncièrement mauvais », ou en comparant ses membres à « des animaux, à de la vermine, à des excréments et à d'autres substances nocives » (*Whatcott* [2013] aux para 44-45). Les divers thèmes distinctifs des messages haineux, énoncés par le juge Rothstein, supposent des propos sur l'infériorité ou la dangerosité du groupe cible qui peuvent encourager ou renforcer les opinions haineuses des membres de l'auditoire. Même si le juge Rothstein affirme que l'interdiction ne vise pas les « idées » exprimées, mais simplement leur « mode » d'expression en public, ces propos véhiculent des opinions extrêmes ou haineuses sur les membres de certains groupes (*Whatcott* [2013] au para 51).

Dans les arrêts *Whatcott* [2013] et *Taylor* [1990], il y a un conflit entre la description générale faite par la Cour suprême de l'objectif de l'interdiction de propagande haineuse prévue dans les lois sur les droits de la personne et sa définition étroite de



la portée de l’interdiction. Selon la Cour, l’objectif de l’interdiction est de proscrire les propos qui portent atteinte à la dignité ou au statut des membres d’un groupe identifiable et il est lié à l’objectif législatif général qui consiste à « empêcher la propagation des préjugés et [...] favoriser la tolérance et l’égalité au sein de la collectivité » (*Taylor* [1995], à la p 37). Cependant, si l’objectif de l’interdiction est interprété de façon aussi large, il est difficile de voir pourquoi sa portée devrait être limitée aux propos extrêmes ou haineux. Les propos qui encouragent les sentiments d’aversion et de suspicion peuvent très bien conduire à des actes de discrimination. Les stéréotypes de groupe, par exemple, peuvent avoir un effet négatif sur le statut du groupe dans la collectivité et peuvent encourager un traitement discriminatoire de ses membres.

Cependant, toute tentative visant à exclure du discours public les préjugés raciaux ou autres, y compris les stéréotypes, nécessiterait une intervention extraordinaire de l’État. Comme les propos discriminatoires sont si courants, il est impossible d’établir des règles claires et efficaces pour les identifier et les exclure. Et comme les attitudes et les présomptions discriminatoires sont si répandues, il faut absolument les dénoncer et les contester dans la sphère publique - les traiter comme des opinions politiques répréhensibles ou erronées auxquelles il faut répondre publiquement.

Insultes et harcèlement

Il existe au Canada diverses lois qui restreignent les insultes adressées à des personnes ou à des groupes dans des environnements fermés. Il est admis que les insultes racistes, sexistes et autres doivent être interdites en milieu de travail, dans les écoles et dans d’autres environnements similaires, où il est difficile de les éviter. L’environnement de travail est à la fois fermé et hiérarchisé et l’on peut donc raisonnablement s’attendre à un niveau de civilité plus élevé. L’interdiction de proférer des insultes racistes et autres dans les aires publiques, comme la rue, bénéficie également d’un soutien croissant.

Lorsque les insultes sont adressées aux membres d’un groupe en milieu de travail ou dans la rue, l’agresseur et l’agressé occupent le même espace physique – la cour d’école, le bureau, la rue. Les insultes peuvent être difficiles à éviter, qu’elles proviennent d’une ou de quelques personnes en milieu de travail ou d’une succession d’individus sans lien entre eux dans la rue. Cependant, la plupart des insultes ont désormais lieu en ligne, sur Twitter et d’autres plateformes de médias sociaux. Les médias sociaux ont élargi l’espace dans lequel le harcèlement et les abus se produisent. Les paramètres de l’espace virtuel qu’occupent l’agresseur et l’agressé



sont moins faciles à définir et peuvent englober un groupe d'individus potentiellement important. Les abus en ligne peuvent être anonymes, nombreux et persistants¹¹.

Plusieurs provinces ont adopté des lois sur la cyberintimidation, qui s'appliquent principalement dans le contexte de l'éducation. Ces lois interdisent un certain nombre d'activités, comme les menaces, le harcèlement, l'invitation au suicide et l'usurpation d'identité en ligne¹². Le Code criminel interdit le harcèlement criminel (art 264(1)) et le fait de proférer des menaces (art 264.1(1)), et comprend maintenant une interdiction de publier ou de transmettre des images intimes d'une personne sans le consentement de cette dernière (art 162.1(1))

Accès aux propriétés de l'État

Le droit d'accès aux propriétés de l'État garanti par l'alinéa 2b) provient de deux jugements de la Cour suprême du Canada, les arrêts *Comité pour la République du Canada* [1991] et *Montréal (Ville)* [2005]. Dans l'arrêt *Comité pour la République du Canada* [1991], la Cour a décrit les propriétés de l'État comme étant de nature « quasi fiduciaire », faisant remarquer que le gouvernement « possède des endroits au bénéfice et pour l'usage des citoyens, contrairement au propriétaire privé qui profite en son propre intérêt des lieux dont il est propriétaire » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 154). La juge L'Heureux-Dubé a reconnu que si « les membres du public n'avaient absolument pas le droit de se livrer à une activité expressive dans la propriété du gouvernement, ils auraient peu d'occasions d'exercer leur liberté d'expression ». Ainsi, « [s]euls ceux qui sont assez fortunés pour être

¹¹ L'arrêt *Ward* rendu en 2021 par la Cour suprême du Canada met en lumière certaines des difficultés à surmonter pour lutter contre les insultes ou le harcèlement dans le nouveau paysage de la communication. Les juges majoritaires se sont concentrés sur les conséquences du discours de M. Ward pour les membres de son auditoire et sur la question de savoir s'il était susceptible de les amener à traiter M. Gabriel et d'autres personnes en situation de handicap comme des personnes inférieures. La majorité a conclu que le discours n'était pas extrême au point d'enfreindre les dispositions antidiscrimination de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Les juges dissidents se sont plutôt concentrés sur l'incidence du discours sur M. Gabriel et sur la possibilité qu'il se sente intimidé ou humilié.

¹²Dans la décision *Crouch* rendue en 2015, un tribunal de la Nouvelle-Écosse a annulé la loi provinciale sur la cyberintimidation au motif qu'il s'agissait d'une restriction inutilement excessive de la liberté d'expression parce qu'elle s'appliquait aux communications à la fois privées et publiques, qu'elle ne prévoyait aucun moyen de défense et qu'elle n'exigeait pas de preuve de préjudice. Depuis, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a instauré une interdiction plus restreinte de la cyberintimidation.



propriétaires fonciers ou qui ont accès à d’importants médias [...] pourraient bénéficier de la liberté d’expression » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 198).

Dans l’arrêt *Comité pour la République du Canada* [1991], les responsables de l’aéroport de Dorval, à Montréal, ont empêché les membres du Comité pour la République du Canada de communiquer leurs opinions politiques aux passants dans les aires publiques de l’aéroport. Les membres du comité ont été informés que leurs activités (parler avec les passants et distribuer des tracts) violaient un règlement fédéral sur les aéroports selon lequel nul ne peut « se livrer à une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre, à un aéroport ». Les membres du comité ont contesté la restriction de leur activité, faisant valoir qu’ils avaient le droit de s’exprimer dans les zones publiques de l’aéroport en vertu de la Charte, et que ce droit avait été violé par les autorités aéroportuaires¹³.

La Cour a convenu que l’ingérence de l’administration aéroportuaire dans la communication des opinions politiques des membres du comité dans les zones publiques de l’aéroport constituait une restriction de la liberté d’expression qui ne pouvait être justifiée en vertu de l’article premier. Cependant, les membres de la Cour ont proposé trois approches différentes à la question de l’accès à la propriété de l’État aux fins de communication.

Le juge en chef Lamer a estimé que la question de savoir si un individu peut s’exprimer sur une propriété d’État devrait être résolue en vertu de l’alinéa 2b) et devrait dépendre simplement de la question de savoir si l’expression est compatible avec l’usage que l’État fait de cette propriété. Selon lui, l’État n’enfreint pas l’alinéa 2b) lorsqu’il restreint l’expression qui est incompatible avec l’usage qu’il fait de la propriété. Toutefois, une restriction qui n’est pas fondée sur l’incompatibilité de l’activité expressive avec l’usage que fait l’État de la propriété doit être justifiée par ce dernier en vertu de l’article premier. Le juge Lamer a illustré la souplesse de son critère en utilisant l’exemple de la bibliothèque du Parlement :

Personne ne saurait prétendre, par exemple, qu’un individu peut, sous l’égide de la liberté d’expression, se mettre à crier un message politique quelconque dans la bibliothèque du Parlement ou dans toute autre bibliothèque. Cette forme d’expression, dans un tel contexte, serait incompatible à la destination fondamentale du lieu qui comprend des normes de silence essentielles. Lorsqu’un individu entreprend de s’exprimer en un lieu public, il ou elle devra

¹³ Dans cette affaire, il s’agissait également de savoir si la distribution de tracts politiques était assujettie au règlement de l’aéroport, qui semblait viser principalement les activités commerciales.



considérer la fonction que doit remplir ce lieu et ajuster son tir afin que son expression ne constitue pas une embûche à cette fonction. Toujours dans l'exemple de la bibliothèque, l'on peut imaginer que le port d'un « t-shirt » arborant un message politique serait sans doute une forme d'expression conforme à la destination d'un tel endroit. (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 157)

Dans l'affaire dont la Cour était saisie, le juge en chef Lamer a conclu que la distribution de tracts dans les zones publiques de l'aéroport était compatible avec l'exploitation efficace de la propriété.

Toutefois, le critère de compatibilité du juge en chef Lamer peut être appliqué de manière stricte ou souple. Il est presque toujours possible de conclure qu'une activité expressive particulière est incompatible, dans une certaine mesure, avec l'utilisation de la propriété de l'État parce qu'elle peut provoquer une certaine perturbation ou un certain désagrément. En outre, les propriétés de l'État servent souvent à des fins multiples. Les rues et les parcs, par exemple, peuvent servir d'espaces d'interaction et de discussion publiques, mais ils sont principalement utilisés pour le transport et les loisirs. Ces différentes fonctions seront parfois opposées ou en conflit les unes avec les autres. Cependant, pour résoudre ce conflit, il ne suffit pas de décider qu'une utilisation de la propriété (l'expression) est incompatible avec l'utilisation principale de la propriété par l'État.

Dans ses motifs concordants, la juge L'Heureux-Dubé a estimé que l'État viole l'alinéa 2b) chaque fois qu'il restreint l'expression sur sa propriété et qu'il doit justifier cette restriction en vertu de l'article premier. Toute restriction de l'expression sur la propriété de l'État doit alors satisfaire aux critères de l'objectif réel, du lien rationnel, de l'atteinte minimale et de la proportionnalité de l'article premier. Elle a estimé qu'aucune autre approche ne correspond à l'interprétation large que la Cour suprême a donnée à l'alinéa 2b) dans ses décisions antérieures. Dans l'affaire dont la Cour était saisie, la juge L'Heureux-Dubé a conclu que la restriction à l'expression imposée par l'aéroport dans ses aires publiques violait l'alinéa 2b), et que cette restriction n'était pas justifiée aux termes de l'article premier. Elle a considéré que les aéroports étaient des « carrefours des temps modernes contemporains », l'équivalent fonctionnel d'autres voies publiques, et devraient donc être sur le même « pied constitutionnel » que les rues et les parcs (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 205).

La juge L'Heureux-Dubé, tout en déclarant rejeter la « catégorisation [...] rigide » de la doctrine des tribunaux des États-Unis sur les forums publics, estimait que certaines propriétés de l'État pouvaient, de fait, être décrites comme des tribunes publiques



(terme qu'elle a utilisé pour distinguer son approche de la doctrine sur les forums publics des tribunaux des États-Unis), en ce qu'elles sont généralement des aires publiques pouvant facilement accueillir des communications publiques. Selon elle, « certaines propriétés gouvernementales, mais non la totalité, sont ouvertes au public, en vertu de la Constitution, afin que le public puisse participer à des activités expressives » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 198). Elle estimait que « les rédacteurs de la Charte n'avaient sûrement pas l'intention de mettre les bureaux des employés du gouvernement, les tours de contrôle du trafic aérien, les cellules de prison et les cabinets de juge à la disposition des distributeurs de dépliants ou des manifestants » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 198). Elle a déclaré qu'au moment de juger si une propriété doit être considérée comme une « tribune publique » « approprié[e] à l'expression publique », les tribunaux doivent examiner des éléments tels que « [l]a disponibilité traditionnelle de ce genre de propriété à des fins d'activité expressive »; « l'accès du public à la propriété est ordinairement considéré ou non comme un droit »; « [l]a compatibilité de l'objet de la propriété avec ces activités expressives »; « [l]es conséquences de l'accessibilité de cette propriété, à des fins d'activité expressive, sur la réalisation des objets de l'alinéa 2b »; et « [l]'accessibilité d'autres tribunes publiques, dans les environs, à des fins d'activité expressive » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 203).

La juge L'Heureux-Dubé a déclaré que, lorsqu'ils sont appelés à examiner des demandes d'accès, les tribunaux doivent faire preuve de souplesse lors de la mise en balance d'intérêts opposés. Or, s'appuyant sur l'article premier, elle était d'avis que les propriétés de l'État devaient être divisées en deux catégories : les tribunes publiques et les tribunes non publiques ou les propriétés privées de l'État. Pour en arriver à cette conclusion, elle s'est fondée sur l'appréciation générale selon laquelle l'accès aux fins de communication et l'utilisation d'une propriété de l'État sont compatibles. De plus, au regard de l'article premier, elle était d'avis que la décision de classer une propriété en particulier dans la catégorie de tribune publique ou de propriété privée était cruciale. En effet, la façon dont une propriété de l'État est classifiée est importante, car les deux catégories de propriétés semblent commander des normes de contrôle différentes. Si une propriété est classée dans la catégorie de tribune publique, les communications publiques doivent y être autorisées, à moins que l'État puisse donner des raisons valables de restreindre cette activité. La juge L'Heureux-Dubé estimait que « les secteurs traditionnellement associés à des endroits où tout le monde a le droit d'exprimer son opinion par quelque moyen que ce soit, ou à des endroits semblables, devraient être protégés vigilement contre toute restriction législative de la liberté de parole » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 225). Toutefois, il sera toujours justifié de restreindre l'accès aux



propriétés qui ne sont pas des tribunes publiques. La juge L'Heureux-Dubé a conclu que les aires libres de l'aéroport constituaient une tribune publique, et que les autorités de l'aéroport avaient donc porté atteinte au droit que confère l'alinéa 2b) au groupe lorsqu'elles ont empêché ce dernier de s'exprimer.

La juge McLachlin préconisait l'adoption d'une solution qu'elle estimait raisonnable en ce qui a trait à la question de l'accès à une propriété de l'État aux fins de communication. Elle était en effet d'avis qu'il y avait lieu de trouver un « compromis entre les positions extrêmes que sont le droit de s'exprimer dans toute propriété gouvernementale et l'absence de tout droit de s'y exprimer » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 242). Elle croyait que si, à titre d'accessoire du droit de propriété, l'État avait « le droit absolu d'interdire et de réglementer l'expression dans toutes ses propriétés », l'objectif de la liberté d'expression — permettre aux citoyens de faire part de leurs opinions et de leurs valeurs à autrui — serait « contrecarré » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 230). Elle a également qualifié d'extrême la position selon laquelle tout refus de donner accès à une propriété gouvernementale aux fins de communication porte atteinte à la liberté d'expression et doit être justifié au regard de l'article premier de la Charte, et elle a rejeté cette position. Elle était d'avis que les objectifs de la liberté d'expression ne justifiaient pas « l'attribution à la population du droit constitutionnel de s'exprimer publiquement dans toute propriété publique, peu importe son utilisation et sa fonction » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 231). La juge McLachlin a déclaré que, dans les affaires d'accès, l'analyse de la cour devrait « être axée sur la question de savoir dans quelles circonstances, de façon générale, le droit à l'expression dans une propriété gouvernementale est en cause » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 237). À son avis, la restriction par l'État de l'accès à une propriété aux fins de communication ne constitue pas une violation de l'alinéa 2b) s'il est établi que les communications dans cette propriété ne visent pas à promouvoir les valeurs sous-tendant la liberté d'expression. Par contre, si la cour conclut que l'accès à une propriété aux fins de communication permettra de promouvoir les valeurs sous-tendant la liberté d'expression, la restriction des communications dans cette propriété constituera alors une violation de l'alinéa 2b) et la cour devra ensuite se demander si, au regard de l'article premier, l'État a d'autres motifs pour justifier la restriction de l'expression. La juge McLachlin a conclu que les aires libres de l'aéroport constituaient un forum public.

Selon la juge McLachlin, l'accès aux fins de communication à certaines propriétés de l'État, comme les cellules de prison, les cabinets privés de juge, les bureaux privés du gouvernement et les installations publiques de radiodiffusion, ne favorise pas la promotion des valeurs que sont la démocratie, la vérité et l'autonomie qui



sous-tendent la protection constitutionnelle de la liberté d'expression : « Ce ne sont pas des lieux de débat public ayant pour but de promouvoir la vérité ou une meilleure compréhension des questions sociales et politiques. Dans ces lieux, l'expression n'est pas non plus liée à la société ouverte et accueillante, essentielle à la maximalisation de l'enrichissement et de l'épanouissement personnels » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 241). La restriction de l'accès à une propriété *privée* de l'État aux fins de communication ne constitue pas une violation de l'alinéa 2b) et ne nécessite donc pas une justification sous le régime de l'article premier. Toutefois, la juge McLachlin était d'avis que l'on satisfait aux objectifs de la garantie de liberté d'expression si l'on protège l'expression dans les forums publics, tels que les rues et les parcs, qui « par tradition ou désignation, ont été consacrés à l'expression publique » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 241). L'utilisation de ces lieux à des fins d'expression politique, sociale ou artistique « semblerait nettement liée aux valeurs qui sous-tendent la garantie de liberté de parole » (*Comité pour la République du Canada* [1991], à la p 242). La restriction de l'accès à un forum public aux fins de communication constitue une violation de l'alinéa 2b) et nécessite donc une justification sous le régime de l'article premier¹⁴.

Dans l'arrêt *Montréal (Ville)* [2005], la juge McLachlin (alors juge en chef) et la juge Deschamps ont également appliqué une autre version de la théorie du forum public. Par contre, dans cet arrêt, la juge McLachlin s'exprimait au nom de la majorité. L'affaire concernait une accusation qui avait été portée contre un club de danseuses érotiques en vertu d'un règlement municipal prohibant l'émission de bruit dans la rue au moyen d'appareils sonores. Lorsqu'ils se sont penchés sur la question de l'accès à une propriété de l'État, les juges majoritaires ont quelque peu modifié le deuxième volet du critère qui avait précédemment été établi dans l'arrêt *Irwin Toy* [1989] pour déterminer s'il y a eu violation de l'alinéa 2b). Selon le premier volet de ce critère, la Cour devait d'abord se demander si l'acte en cause – le bruit émis dans la rue par le club de danseuses érotiques – avait un « contenu expressif ». Par la suite, elle devait se demander si « le lieu ou le mode » d'expression avait pour effet d'écarter la protection dont bénéficiait cet acte. Dans sa version originale, telle qu'elle est énoncée dans l'arrêt *Irwin Toy* [1989], ce deuxième volet du critère excluait de la portée de l'alinéa 2b) toute forme d'expression violente. Dans l'arrêt *Irwin Toy* [1989], la Cour a reconnu que, d'après la vaste définition qu'elle avait donnée au terme « expression » au premier volet du critère, les actes de violence, dont les actes de terrorisme,

¹⁴ Dans l'arrêt *Ramsden* [1993], qui a été rendu peu de temps après l'arrêt *Comité pour la République du Canada* [1991], la Cour suprême du Canada a déclaré que l'interdiction municipale de poser des affiches sur des poteaux électriques enfreignait la Charte, quel que soit le critère énoncé dans l'arrêt *Comité pour la République du Canada* [1991] qui s'applique.



pourraient être visés par la protection de ce droit, et elle a donc décidé d'établir une exclusion pour ce type d'actes. Dans l'arrêt *Montréal (Ville)* [2005], en plus de cette exclusion applicable aux actes de violence, la Cour a établi une exclusion applicable à l'expression dans certains endroits. Les juges majoritaires ont fait valoir que, à l'instar de certains modes d'expression qui ne méritent pas de bénéficier de la protection prévue à l'alinéa 2b) parce qu'ils ne favorisent pas les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression, la communication dans certains endroits ne devrait pas non plus bénéficier de cette protection, car elle ne vise pas à faire la promotion de ces valeurs.

Dans l'arrêt *Montréal (Ville)* [2005], les juges majoritaires étaient d'avis que, dans toutes les affaires mettant en cause l'accès à une propriété de l'État aux fins de communication, la question centrale est de savoir si le fait de pouvoir s'exprimer librement dans une propriété en particulier minera les valeurs sous-jacentes à la garantie de liberté d'expression que sont la vérité, la démocratie et l'épanouissement personnel. Pour trancher cette question, la cour doit tenir compte de « la fonction historique ou réelle de l'endroit » (*Montréal (Ville)* [2005], au para 74). L'accès aux propriétés de l'État qui sont ouvertes au public depuis longtemps sera habituellement protégé en vertu de l'alinéa 2b), car l'expression dans ce type de lieux favorisera le respect des valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression. La cour doit également tenir compte de la fonction réelle d'une propriété de l'État. Pour ce faire, elle doit se demander s'il s'agit d'un endroit « essentiellement privé » quant aux activités qui y sont menées ou s'il s'agit plutôt d'un endroit public, c'est-à-dire qu'elle doit se demander si « [s]a fonction — l'activité qui s'y déroule — [est] compatible avec la libre expression publique » (*Montréal (Ville)* [2005], au para 76). Les juges majoritaires ont fait observer que « [d]e nombreuses fonctions de l'administration publique, des réunions du Cabinet au simple travail de bureau, nécessitent un certain isolement », et que l'élargissement du droit à la liberté d'expression à de tels lieux « pourrait bien compromettre la démocratie et l'efficacité de la gouvernance » (*Montréal (Ville)* [2005], au para 76). Ce critère comporte un « mécanisme qui perme[t] d'écarter d'emblée certains endroits », lequel mécanisme prévoit que certains endroits entrent dans le champ de protection de l'alinéa 2b) et que d'autres en sont exclus. Ainsi, les gens sont capables de « savoir où ils peuvent ou non s'exprimer » (*Montréal (Ville)* [2005], au para 79). Cela veut également dire que les gouvernements « ne doivent pas être tenus de justifier, conformément à l'article premier, chaque exclusion ou réglementation de l'expression » (*Montréal (Ville)* [2005], au para 79). Dans l'arrêt *Montréal (Ville)* [2005], les juges majoritaires ont conclu que les rues sont des lieux publics « où diverses formes d'expression sont acceptées depuis longtemps » (*Montréal (Ville)* [2005], au para 81). Ils ont également conclu que rien n'indiquait que, s'il était autorisé, ce mode d'expression « menacerait les valeurs qui sous-tendent



l'alinéa 2b) » (*Montréal (Ville)* [2005], au para 81). Toutefois, ils ont ensuite déclaré que la restriction imposée par le règlement municipal était justifiée au sens de l'article premier.

S'appuyant sur une appréciation de la valeur sous-jacente à la liberté d'expression qu'est l'accès à différentes propriétés de l'État, les juges McLachlin et Deschamps ont affirmé qu'une distinction pouvait être faite entre les forums publics et les forums privés. Il se peut que dans plusieurs cas, voire la majorité d'entre eux, l'accès aux fins de communication à des bureaux privés du gouvernement et à des propriétés de l'État similaires ne suscite pas une réflexion ou un débat et n'ait pour effet que d'entraver l'utilisation que fait l'État de sa propriété. Cependant, dans tous les cas, on ne peut pas exclure la possibilité que la communication à l'intérieur de l'une de ces propriétés favorise le respect des valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression, surtout si l'on reconnaît que toute communication mérite d'être protégée même si elle dérange ou suscite la confrontation d'idées. Un manifestant pourra s'accomplir personnellement si, par exemple, il arrive à entrer dans le bureau du premier ministre et à parler à ce dernier ou à lancer des appels aux passants depuis la fenêtre de ce bureau, et ce, même si ces actes portent atteinte à d'autres intérêts importants. Contrairement à ce qu'ont affirmé les juges majoritaires, la classification des propriétés dans la catégorie de forums publics ou de forums privés ne repose donc pas sur une appréciation des avantages qu'a l'accès aux fins de communication pour la promotion des valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression (une norme qui, de toute façon, est imprécise), mais plutôt sur une appréciation quant à la compatibilité générale qui existe entre l'expression et l'usage que fait l'État de la propriété. Si une propriété est classée dans la catégorie de forum privé (c'est-à-dire si elle n'est habituellement pas ouverte au public ou si l'expression dans ce lieu est généralement incompatible avec son utilisation), toutes les formes d'expression seront alors exclues de la protection de la Charte, même celles qui pourraient ne pas perturber considérablement l'utilisation que fait l'État de cette propriété.

Dans les affaires *Comité pour la République du Canada* [1991] et *Montréal (Ville)* [2005], la Cour a reconnu que de graves obstacles entraveraient les débats sur les questions d'intérêt public si les particuliers n'avaient pas le droit de communiquer sur les propriétés de l'État et a donc rejeté l'argument selon lequel les propriétés de l'État sont exclues de la portée d'une analyse fondée sur la Charte et sont protégées contre toute demande d'accès. Néanmoins, la Cour n'était pas disposée à traiter le refus d'accorder l'accès à une propriété de l'État aux fins de communication comme une simple restriction de l'expression qui constitue une violation de la Charte, sauf si cette restriction vise la promotion d'un intérêt public important. La Cour a plutôt déclaré que *l'utilisation* que fait l'État d'une propriété est plus importante que l'accès aux fins de



communication que peut avoir un particulier à cette propriété. Dans chacune de ces affaires, au lieu de se demander si la demande d’accès d’un particulier est compatible avec l’utilisation que fait l’État de la propriété, la Cour a tiré une conclusion préliminaire générale concernant la disponibilité ou l’accessibilité de la propriété à des fins de communication publique. Si une propriété est classée dans la catégorie de forum public, l’accès à celle-ci aux fins de communication sera protégé, même si cela peut parfois nuire à son utilisation habituelle ou subsidiaire. Les particuliers devraient être libres de communiquer sur la propriété, à moins que leur discours n’enfreigne une autre norme juridique ou doive être réglementé pour permettre d’autres utilisations de la propriété, notamment pour permettre à d’autres personnes de s’y exprimer. Par contre, si la propriété est considérée comme un forum privé, l’État peut interdire tout accès aux fins de communication à cette propriété sans devoir fournir une justification supplémentaire, car l’accès à la propriété aux fins de communication est généralement incompatible avec l’utilisation qu’en fait l’État.

Les forums publics ne sont pas assortis de paramètres clairs et bien établis. La définition que donne une cour de justice à la forme ou à la portée d’un forum public ou d’une propriété privée en particulier dépendra sans aucun doute de sa compréhension des options possibles. Une propriété gouvernementale privée peut être étroitement définie et être dissociée d’un forum plus vaste – par exemple, un cabinet de juge au lieu d’un tribunal (*CBC* [2011]). De plus, l’accès à une propriété est parfois si important que l’État devrait y permettre la communication même si cela compromet l’utilisation qu’il fait de la propriété. Parfois, il n’y a aucun autre lieu pour communiquer un message en particulier. Bien que la nécessité d’assurer la sécurité au sein d’une prison, par exemple, justifie l’application d’une restriction à la plupart des demandes d’accès, le rejet de toutes les demandes d’accès empêchera la réalisation d’une enquête sérieuse sur le système carcéral par la presse ou des représentants de groupes d’intérêt public¹⁵.

Dans l’affaire *Greater Vancouver Transportation Authority* [2009], les commissions de transport de la Ville louaient l’espace publicitaire sur les côtés extérieurs de leurs véhicules de transport en commun. Toutefois, selon leur politique de longue date, la publicité commerciale était autorisée, mais pas la publicité politique. La Fédération

¹⁵ La juge McLachlin (alors juge en chef) et la juge Deschamps ont fait la remarque suivante au paragraphe 78 de l’arrêt *Montréal (Ville)* [2005] : « [N]ous devons accepter qu’une certaine imprécision demeure inévitable quant à l’épineuse question de savoir si la liberté d’expression est protégée dans un lieu donné. [...] [I]l est impossible de tracer avec précision une ligne de démarcation entre le public et le privé qui permettrait de solutionner à l’avance toutes les situations possibles ».

canadienne des étudiantes et étudiants et la British Columbia Teacher's Federation, qui souhaitaient toutes deux afficher des messages publicitaires sur les côtés des véhicules de transport en commun en vue d'une élection provinciale, ont contesté cette politique. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a conclu que les véhicules de transport en commun de la Ville constituaient des forums publics où les gens pouvaient interagir entre eux (*Greater Vancouver Transportation Authority* [2009], au para 43). D'après la Cour, la question importante était « de savoir si la fonction historique ou réelle [...] de l'espace ou du lieu est incompatible avec l'expression ou permet de conclure que l'expression dans cet espace ou dans ce lieu minerait les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression » (*Greater Vancouver Transportation Authority* [2009], au para 42). Il est certes vrai que les autobus ne sont pas utilisés pour afficher de la publicité « depuis aussi longtemps que la voie publique, le[s] poteau[x] électrique[s] et la place publique », mais ils ont été utilisés à cette fin à Vancouver et ailleurs et ils continueront de l'être (*Greater Vancouver Transportation Authority* [2009], au para 42). Par conséquent, la Cour a conclu que cette activité expressive « ne nuit pas à la fonction première de l'autobus — le transport en commun — et, ce qui importe encore plus, qu'elle ne mine pas les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression » (*Greater Vancouver Transportation Authority* [2009], au para 42). La Cour a ensuite conclu que l'exclusion de la publicité politique sur les côtés des véhicules de transport en commun constituait une violation de l'alinéa 2b) et n'était pas justifiée au regard de l'article premier. La Cour a rejeté les arguments des commissions de transport selon lesquels les passagers sont un auditoire captif et les commissions de transport pourraient être associées aux messages affichés sur les autobus, en particulier parce que « la liberté d'expression politique [...] est au cœur de la protection prévue à l'al. 2b) » (*Greater Vancouver Transportation Authority* [2009], au para 80). Les commissions de transport pouvaient certes décider d'arrêter de louer l'espace publicitaire sur leurs véhicules afin que leurs propriétés ne constituent plus des forums publics, mais, si elles continuaient cette pratique, elles ne pourraient alors pas exclure l'accès à leur propriété à certaines personnes en raison du contenu de leurs messages¹⁶.

¹⁶ Aux États-Unis, ces espaces sont appelés des [TRADUCTION] « forums publics désignés » par les tribunaux et constituent des forums créés par l'État où il est possible de s'exprimer.



Les manifestations publiques et la prise de parole dans les rues

Les manifestations publiques

Bien que les rassemblements publics bénéficient de la protection prévue à l’alinéa 2c) de la Charte, qui garantit le droit à la liberté de réunion pacifique, les affaires concernant des manifestations ou des rassemblements sont souvent examinées sous le régime de l’alinéa 2b) comme des affaires portant sur des questions de liberté d’expression. Il est d’ailleurs question du champ d’application de l’alinéa 2c) dans le document d’information rédigé par la professeure Jamie Cameron.

Les diverses formes d’expression dans les rues, telles que les manifestations publiques et la distribution de dépliants, étaient autrefois considérées comme une solution de rechange importante à la communication de messages dans les médias grand public et les médias établis. À une autre époque, en raison de la concentration de la propriété des médias, et du fait que la publicité constituait la principale source de revenus des journaux et des radiodiffuseurs, il arrivait souvent que des points de vue essentiels ne puissent pas être diffusés sur ces forums. Les rues étaient souvent la seule tribune accessible aux personnes qui n’avaient pas les ressources ou les contacts nécessaires pour accéder aux médias grand public.

Le paysage de la communication a toutefois changé radicalement depuis que les tribunaux ont mis de l’avant pour la première fois le droit d’accès des particuliers aux médias imprimés auxquels avaient accès les personnes de moins bonne fortune. L’émergence d’Internet, qui est un important véhicule pour exprimer des idées et communiquer de l’information, semblait avoir dissipé les préoccupations qui existaient à l’égard de la concentration des médias et de l’accès inégal à des possibilités de communication. Cependant, en dépit de l’ascension de nouveaux médias, la fréquence des manifestations publiques et de la distribution de dépliants demeure inchangée et s’est peut-être même accentuée. L’attrait que continue de susciter la prise de parole dans les rues peut en fait témoigner d’un désir de créer un espace commun au sein duquel la mobilisation du public (et l’expression d’opinions politiques) est possible. La fragmentation du discours public, qui a été accélérée par l’ascension de nouveaux médias, a entraîné la disparition des débats publics communs et du corpus d’information commun sur lesquels les membres de la collectivité pouvaient s’appuyer lorsqu’ils discutaient d’actions collectives et prenaient des décisions à cet égard. Comme la prise de parole dans les rues s’effectue dans des espaces accessibles au public, on pourrait croire que le message véhiculé sera communiqué



au grand public. De plus, bien qu'il soit possible de surmonter l'éloignement géographique grâce à Internet, les manifestations dans un lieu public permettent quant à elles de combler l'éloignement physique et émotionnel en rassemblant des personnes, en leur donnant un sentiment de présence et en leur donnant l'occasion d'entrer en contact avec d'autres gens, ce que ne permettent pas de faire les autres formes de médias de communication (Castells [2015], à la p 10). Contrairement à la communication sur Internet, qui a un caractère immatériel, impersonnel et passif, la prise de parole dans les rues se veut un mode de communication actif et concret. De plus, les manifestations dans les rues peuvent également être un moyen de mettre de l'avant le fort appui que l'on réserve à une position.

Les manifestations dans les rues visent souvent à inciter la remise en question plutôt qu'à exprimer simplement des opinions qui vont dans le même sens que les discours politiques dominants. L'objectif des manifestations est de confronter autrui ou d'attirer l'attention en perturbant la vie quotidienne des citoyens ou l'utilisation normale des lieux publics. Dans l'arrêt *Bracken* [2017], la Cour d'appel de l'Ontario a souligné qu'une [TRADUCTION] « manifestation ne perd pas son caractère pacifique simplement parce que les manifestants s'expriment haut et fort » (*Bracken* [2017], au para 51). Dans cette affaire, un protestant s'est placé à l'entrée de l'hôtel de ville et a utilisé un mégaphone pour communiquer son message. Dans l'arrêt *Fleming* [2019], la Cour suprême du Canada a confirmé que la police ne pouvait pas empêcher un individu de s'exprimer légalement parce que cette expression « pourrait provoquer ou fâcher autrui » (*Fleming* 2019, au para 66).

Les manifestations constituent non seulement un acte de solidarité et une occasion pour des personnes partageant le même point de vue de se regrouper, mais aussi un acte collectif d'expression. Leurs objectifs sont de mettre de l'avant une position, de mobiliser un vaste public et de stimuler les débats publics. Elles ont rarement pour public cible ou public cible ultime les passants, ou les politiciens et les dirigeants d'entreprise, qui peuvent faire l'objet d'une manifestation, mais qui sont habituellement protégés des manifestants, avec lesquels ils n'ont pas de contact direct. En dépit de son caractère « public » apparent, la prise de parole dans les rues est peu susceptible de toucher un grand public cible, à moins qu'elle fasse l'objet de reportages dans les médias traditionnels ou les médias grand public et qu'elle bénéficie d'une importante exposition sur les médias sociaux.

Le caractère actif ou concret d'une manifestation contribue souvent à la simplicité et à la limpidité du message que l'on cherche à véhiculer. Une marche dans les rues peut être un moyen de communiquer des émotions ou des sentiments, mais elle ne peut pas en soi être utilisée pour communiquer une opinion politique éclairée et approfondie. Pour cette raison, les manifestations dans les rues sont parfois décrites



comme un mode d'action plutôt qu'un mode d'expression – ou comme une manifestation physique plutôt qu'une mobilisation décousue (*Dupond* [1978]). Cependant, même si les manifestations ne sont pas un moyen efficace de communiquer des idées ou des opinions concernant des questions de politique publique sur des enjeux complexes, elles peuvent attirer l'attention sur une préoccupation ou un enjeu auquel les médias grand public ne se sont pas intéressés. Elles ouvrent également d'autres possibilités d'expression, notamment par l'intermédiaire d'entrevues dans les médias et de reportages au sujet de la plateforme ou des demandes du groupe de manifestants. La communication en ligne et les manifestations dans les rues ne sont pas simplement d'autres modes de protestation, mais servent plutôt de complément à la plupart des mouvements de protestation actuels. Les manifestations dans les rues sont organisées et annoncées et elles font l'objet d'une couverture en ligne.

En raison de leur caractère physique et collectif, les manifestations peuvent causer du désordre public. En effet, les manifestations publiques sont souvent de grande envergure ou sont un moyen d'expression efficace justement parce qu'elles suscitent la confrontation d'idées et peuvent causer du désordre. Comme les manifestations perturbent invariablement les autres utilisations *normales* des propriétés, les administrations municipales (et les tribunaux) doivent décider comment concilier ce mode d'expression et les intérêts contradictoires en matière de sécurité. Les manifestations de petits groupes de personnes dans les parcs ou sur des coins de rue sont peu susceptibles de perturber considérablement les autres utilisations de ces espaces. Par contre, les manifestations de plus grande envergure peuvent perturber considérablement d'autres intérêts, même si ce n'est que temporairement. Pour cette raison, le moment et l'endroit où doivent se tenir ces rassemblements font souvent l'objet de négociations entre les organisateurs de ces activités et les autorités municipales. Les manifestants pourraient devoir donner un préavis ou obtenir un permis avant de se rassembler en grands groupes pour manifester dans les rues. Dans certains cas, les autorités ont tenté de restreindre certaines manifestations à des lieux de manifestation « désignés » ou à des « zones d'expression libre ». Cette façon de faire est de plus en plus utilisée pour contrôler les manifestations et réduire au minimum les perturbations qu'elles peuvent causer, en particulier lorsque les manifestants ont l'intention de perturber des réunions politiques à grande visibilité. À moins que les autorités refusent d'accorder une permission de manifester sans motif valable, ou que les conditions associées à une telle permission soient déraisonnablement contraignantes (par exemple, si les autorités exigent que les manifestants ne se tiennent pas à la vue du public ou si elles souhaitent restreindre le public cible potentiel de ce mode d'expression), il est peu probable que les tribunaux interviennent. Ces arrangements pratiques, ainsi que le maintien de l'ordre durant les



manifestations, sont examinés dans le document d'information rédigé par le professeur Robert Diab.

Campements de manifestants

Le mouvement Occupy, qui a commencé en 2011 par une manifestation au parc Zuccotti à New York, s'est rapidement répandu dans le monde entier, y compris au Canada. Ce mouvement visait à protester contre la crise financière qui sévissait dans le monde depuis plusieurs années. Au départ, les manifestants s'insurgeaient contre les transactions douteuses de grandes institutions financières qui étaient à l'origine de la crise, le défaut des gouvernements de tenir ces institutions responsables de leurs actes, ainsi que la manière injuste dont les coûts de la crise se répercutaient sur les citoyens les moins nantis. Le mouvement Occupy est toutefois devenu un mouvement général de protestation contre l'augmentation de l'écart de richesse aux États-Unis et ailleurs, soit entre 1 % des membres de la société et le reste de la population. Au fil du temps, le message véhiculé par le mouvement Occupy s'est quelque peu modifié. Des campements ont alors été établis afin de servir de modèle d'une société plus démocratique et plus durable.

Étant donné que les campements du mouvement Occupy au Canada étaient situés dans des espaces qui constituaient des forums publics, comme le parc St. James à Toronto, les manifestants avaient le droit de protester dans ces lieux. La mesure dans laquelle ces campements perturbaient les autres utilisations « normales » des propriétés a au bout du compte mené au démantèlement des campements à Toronto et ailleurs. L'argument retenu par les tribunaux canadiens était que ces campements empêchaient les autres citoyens d'utiliser les propriétés où ils se trouvaient, parce que des structures fixes avaient été mises en place et occupaient de grandes sections de ces espaces publics et on ignorait quelle serait la durée de l'occupation de ces lieux¹⁷.

¹⁷ Dans l'arrêt *Zhang* [2010], la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu que le panneau d'affichage et la hutte de méditation qui avaient été érigés sur le côté de la rue par des adeptes du Falun Gong en guise de protestation contre le traitement que réservait le gouvernement chinois aux membres de ce groupe constituaient une forme d'expression protégée par l'alinéa 2b) de la Charte. La Cour a ensuite conclu que le règlement municipal de la Ville de Vancouver qui interdisait l'érection de structures le long des rues sans l'obtention préalable de la permission de la Ville avait une portée excessive, car il n'énonçait pas son objet et n'établissait pas la procédure à suivre pour obtenir un permis et les lignes directrices qu'il fallait respecter. Dans l'arrêt *Zhang* [2014], la version modifiée de ce règlement municipal a été jugée constitutionnelle. Des lignes directrices précises y étaient énoncées en ce qui a trait à l'érection de structures dans le cadre d'une manifestation politique.



Dans l'arrêt *Batty* [2011], le juge Brown de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a maintenu l'avis d'interdiction d'entrer délivré par la Ville de Toronto, qui exigeait l'enlèvement des structures, de l'équipement et des débris dans le parc qu'occupaient les manifestants. Le juge Brown a reconnu qu'une partie du message que souhaitaient transmettre les manifestants était [TRADUCTION] « qu'il est à la fois possible et nécessaire d'ériger une structure communautaire qui est différente de celle qui existe dans la plupart des sphères de notre société » (*Batty* [2011], au para 108)¹⁸. Cependant, il était d'avis que la Charte ne conférait pas aux manifestants le droit de [TRADUCTION] « s'approprier pour leur propre usage une grande partie d'un espace public commun pendant une période indéterminée sans d'abord demander l'avis de leurs concitoyens » (*Batty* [2011], au para 12). Il a également fait remarquer que l'interdiction d'entrer ne limitait que la forme et la portée de la manifestation et qu'elle n'empêcherait pas les manifestants de passer jusqu'à 18 heures par jour au parc pour continuer de manifester.

Tant qu'elles ne sont pas démantelées, les structures fixes érigées dans des espaces publics empêchent d'autres personnes d'utiliser ces espaces ou d'y pratiquer d'autres activités. Il n'est pas facile de trancher la question de savoir comment différentes personnes devraient se partager ces espaces et les utiliser à diverses fins, ce qui rappelle que la réglementation des manifestations prévoit des solutions de remplacement pratiques visant à concilier les utilisations concurrentes d'un espace public. Cependant, dans l'arrêt *Batty* [2011], pour en arriver à la conclusion que l'interdiction d'entrer devait être maintenue, le juge Brown semble avoir accordé beaucoup de poids aux intérêts commerciaux et à la dégradation esthétique du quartier. À son avis, les activités politiques exceptionnelles qui étaient menées dans la propriété ne devaient pas en altérer l'utilisation normale ou principale, soit l'usage à des fins personnelles récréatives, et ce, quelle que soit la durée pendant laquelle la propriété était utilisée à cette fin. Bon nombre des résidents qui se sont plaints des campements ont affirmé qu'ils se sentaient mal à l'aise de se balader dans le parc avec des amis ou d'y promener leur chien. De plus, de nombreux propriétaires de boutiques du quartier se sont plaints du fait que leur chiffre d'affaires avait diminué parce que les clients potentiels évitaient de fréquenter le quartier.

Dans l'arrêt *Weisfeld* [1994], qui a été rendu quelques années après l'arrêt *Comité pour la République du Canada* [1991], la Cour s'est intéressée à un « camp de la paix » qui avait été érigé sur la Colline du Parlement par un groupe de manifestants pour protester contre l'essai de missiles de croisière au Canada. Les manifestants

¹⁸ À l'issue des autres actions en justice qui ont été intentées, les campements du mouvement Occupy dans d'autres villes, comme Calgary, Victoria et Vancouver, ont aussi été démantelés.



avaient d'abord monté des tentes, puis un abri de fortune, et ils avaient installé une table sur laquelle ils avaient placé des dépliants et une pétition. Un avis en vertu de la loi provinciale sur l'entrée sans autorisation leur avait au bout du compte été signifié, et, conformément à cet avis, ils devaient démanteler le camp. Comme ils avaient refusé d'obtempérer, des agents de la Gendarmerie royale du Canada sont intervenus et ont démantelé les tentes et les structures du camp et ont arrêté l'un des manifestants, qui refusait de quitter son abri. Peu de temps après l'intervention des agents de la Gendarmerie royale du Canada, le *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* a été modifié afin d'interdire la construction, l'utilisation ou l'occupation d'une structure sur les terrains du Parlement sans l'autorisation du ministre. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'argument des manifestants selon lequel l'enlèvement des tentes et des structures suivant la loi sur l'entrée sans autorisation, ainsi que l'interdiction applicable aux structures prévue dans la version modifiée du Règlement, était inconstitutionnel. Le juge Linden a conclu que, même si ces mesures de restriction constituaient une violation de l'alinéa 2b), elles étaient néanmoins justifiées au regard de l'article premier. Il était également d'avis qu'en plus des « questions liées à la sûreté, à la santé, à l'entretien et à la sécurité », le gouvernement se préoccupait aussi légitimement de « préserver la beauté de la [C]olline du Parlement », qui est un « symbole puissant au Canada » et qui représente notre « tradition démocratique ».

Les auditoires captifs

Dans une société où les communications autres que celles avec les membres de sa famille, ses amis et ses collègues sont, pour la plupart, diffusées sur divers médias (que ce soit par l'intermédiaire de la presse électronique, de la presse écrite et d'Internet), l'écoute constitue généralement un choix. La capacité qu'ont les individus de choisir de ne pas participer à des conversations en ligne ou de ne pas lire de l'information ou y accéder à partir de certaines sources a donné lieu à la création de « chambres d'écho » dans lesquelles les gens sont exposés à un très petit éventail de points de vue. Même si les individus choisissent de ne pas lire ou écouter les opinions avec lesquelles ils ne sont pas d'accord, ils ne sont pas obligés de réagir au message que l'on souhaite transmettre ni de nouer le dialogue de quelque façon que ce soit avec son auteur, parce que la communication est diffusée dans les médias.

Par contre, dans les espaces publics, comme les rues, les individus pourraient être directement exposés à des messages avec lesquels ils sont en désaccord, ou encore être mis en présence de tels messages. Comme il a été mentionné précédemment, les tribunaux se sont montrés disposés à maintenir les restrictions sur les propos assimilables à du harcèlement, parce qu'ils s'adressent à des personnes ou à des



groupes en particulier, qu'ils sont souvent persistants et qu'ils visent à dénigrer ou à humilier. Qui plus est, les tribunaux étaient également disposés à maintenir, dans des circonstances exceptionnelles, les restrictions de la liberté de parole visant à protéger les « auditoires captifs » des discours offensants prononcés dans des lieux publics, et ce, même lorsque ces discours ne s'adressent pas à des personnes en particulier.

Les restrictions visant à protéger les auditoires captifs constituent un deuxième niveau de censure. Même si une forme d'expression ou le contenu d'une expression en particulier n'est pas préjudiciable d'une manière qui justifierait l'application d'une restriction générale, si l'on juge le message offensant ou inadmissible, l'endroit où il est communiqué pourrait alors être réglementé afin d'empêcher les auditoires d'y être exposés. Lorsqu'ils sont appelés à trancher une demande d'un auditoire captif, les tribunaux doivent d'abord se demander à quel point il est facile, ou difficile, pour un auditoire réticent d'éviter d'être exposé à la communication. Ils doivent ensuite se demander si la communication est offensante ou inadmissible à un point tel qu'un auditoire réticent devrait être protégé contre l'exposition à ce type de message. Il n'est pas facile de trancher la question de savoir dans quelle mesure l'exposition à la communication doit être directe pour que l'auditoire soit considéré comme un auditoire « captif ». Qui plus est, les tribunaux n'ont aucun moyen simple ou objectif de décider si un discours est offensant ou inadmissible à un point tel qu'un auditoire captif doit être protégé contre l'exposition à ce type de communication. Une telle conclusion ne peut reposer simplement sur l'affirmation d'une personne selon laquelle elle est choquée par le discours en question. Elle doit plutôt reposer sur des normes traditionnelles ou communautaires de légitimité et de décence, qui peuvent varier et peuvent être contestées (*Greater Vancouver Transportation Authority* [2009], au para 77).

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Labaye* [2005], a déclaré que les personnes ont le droit de ne pas être exposées à des images sexuellement explicites qu'elles jugent offensantes ou inappropriées. De l'avis de la Cour, les personnes devraient être libres « de vivre dans un environnement exempt d'une conduite qui les offense profondément » (*Labaye* [2005], au para 40). La Cour décrit le préjudice qui résulte de l'exposition du public à « une conduite inacceptable et inappropriée » comme étant « une perte d'autonomie et de liberté causée par l'indécence publique à des membres de la société qui ne veulent pas être exposés à des actes qu'ils jugent offensants et inacceptables » (*Labaye* [2005], au para 40). Toutefois, les jugements relatifs à la décence reposent nécessairement sur des normes de bienséance traditionnelles. Bien qu'une majorité de personnes de la communauté puissent être offensées par certaines images et vouloir qu'elles ne soient pas montrées, d'autres peuvent ne pas s'en offusquer.



Plusieurs provinces canadiennes se sont dotées de lois établissant des bulles ou des zones tampons autour des cliniques d'avortement. À titre d'exemple, l'*Access to Abortion Act*, en Colombie-Britannique, prévoit la création de zones d'accès autour des cliniques d'avortement, ainsi que des bureaux et des résidences des médecins qui pratiquent des avortements¹⁹. Ces zones, créées dans des lieux qui sont autrement publics, visent à exclure les manifestants du voisinage immédiat des cliniques, et à garantir que les employés et les patientes puissent accéder librement à celles-ci. Dans l'arrêt *Spratt* (2008), la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a soutenu que l'*Access to Abortion Act* imposait une restriction raisonnable des droits à la liberté d'expression des militants anti-avortement. De l'avis de la Cour d'appel, cette loi visait à garantir [TRADUCTION] « un accès égal aux services d'avortement », à mieux protéger « la vie privée et la dignité des femmes qui ont recours à de tels services » et à améliorer « la sécurité des fournisseurs de services » (*Spratt* [2008], au para 71). La Cour d'appel a estimé que [TRADUCTION] « les femmes qui entrent dans une clinique ne devraient pas être exposées contre leur gré au message que les militants souhaitent communiquer » (*Spratt* [2008], au para 82). La zone tampon établie par l'application de l'*Access to Abortion Act* [TRADUCTION] « installe une distance entre les employés et les patientes d'une part et les militants d'autre part, et protège les employés et les patientes contre les menaces physiques et le choc émotionnel provoqué par les gestes de ces derniers et l'exposition à la dureté de leur message » (*Spratt* [2008], para 76). La Cour d'appel a également jugé qu'étant donné que [TRADUCTION] « la ligne entre, d'un côté, une manifestation pacifique et, de l'autre, un message virulent, voire violent, contre l'avortement peut être facilement et rapidement franchie [...], une règle claire contre toute interférence » est le meilleur moyen de réaliser l'objectif de la loi (*Spratt* [2008], au para 80). Là où l'objet de la loi est de garantir un libre accès, il n'est pas pratique d'exiger des autorités qu'elles rendent une décision au sujet [TRADUCTION] « de chaque fois où une femme qui entre dans la clinique est approchée par personne » (*Spratt* [2008], au para 80).

Dans l'arrêt *Spratt* (2008), la Cour d'appel de la Colombie-Britannique s'était fondée sur l'affaire *Dieleman* (1994), entendue devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Dans cette décision, le juge avait conclu que lorsqu'est prononcée une injonction visant à interdire des manifestations dans le voisinage immédiat de plusieurs cliniques d'avortement, la liberté d'expression [TRADUCTION] « ne compren[ait] pas le droit à ce que son message soit entendu » (*Dieleman*, [1994], à la p 723). Le juge a estimé qu'une [TRADUCTION] « justification importante pour permettre à des gens de s'exprimer librement est que ceux pour qui le message est

¹⁹ Autour des cliniques, la zone d'exclusion peut atteindre 50 mètres; elle peut aller jusqu'à 160 mètres autour des résidences des fournisseurs de services.



offensant puissent simplement “détourner le regard” ou s'en aller. Si ce n'est pas possible, alors l'une des hypothèses fondamentales à l'appui de la liberté d'expression est remise en question » (*Dieleman* [1994], à la p 724).

Cependant, s'il est entendu que les membres de l'auditoire ne devraient pas être obligés de s'arrêter, puis d'écouter ce qu'un orateur dit, ils n'ont pas non plus le droit d'exiger que la sphère publique soit organisée de telle manière qu'ils ne soient pas exposés à des messages qu'ils préféreraient ne pas entendre. Les allégations relatives à l'auditoire contraint ne devraient être retenues que si une personne est directement exposée à des propos offensants ou intrusifs, selon les normes traditionnelles de vie privée et de décence. Les mesures visant à nous protéger de propos qui nous déplaisent devraient être exceptionnelles. Autrement, la sphère publique risque de se transformer en une tribune qui ne servirait qu'à des fins personnelles ou commerciales²⁰.

La désinformation et le défi de la liberté d'expression

Le mensonge et l'affaire *Zundel*

Dans l'affaire *Zundel* (1992), un auteur et un éditeur de premier plan d'ouvrages niant l'Holocauste a été poursuivi en application de l'article 181 du *Code criminel*, qui interdit la publication volontaire « [d']une déclaration, une histoire ou une nouvelle [que l'éditeur] sait fausse et qui cause, ou est de nature à causer, une atteinte ou du tort à quelque intérêt ». Cet article figurait dans la première version du *Code criminel*, en 1892. La disposition qui prévoyait l'infraction consistant à diffuser de « fausses nouvelles » a été introduite en Angleterre en 1275 (elle a toutefois été abolie en 1887) et visait à protéger la noblesse contre les attaques mensongères. L'action contre *Zundel* a été intentée en vertu de cette obscure disposition parce que le procureur général de l'Ontario avait refusé de consentir à la poursuite de *Zundel* en application de la disposition sur la fomentation de la haine du *Code criminel*. Bien que l'affaire ait d'abord été une poursuite privée, la Cour suprême l'a prise en charge avant le procès. Le jury a conclu que *Zundel* savait que ses allégations étaient fausses et l'a déclaré coupable de l'infraction. Dans un jugement majoritaire rédigé par la juge McLachlin, la Cour suprême du Canada a décidé que l'article 181 du *Code criminel* violait

²⁰ *Vancouver Transit* [2009], au para 77 : « Dans une société démocratique, on s'attend des citoyens [...] qu'ils tolèrent un certain degré de controverse. »



l'alinéa 2b) de la *Chartre canadienne des droits et libertés* et la limite qu'impose l'article 181 ne peut être justifiée en vertu de l'article premier de celle-ci.

La juge McLachlin a non seulement conclu que les mensonges sont visés par l'alinéa 2b) parce qu'ils communiquent un message, mais qu'il ont parfois de la valeur :

[Une] exagération -- même une falsification évidente -- peut répondre à des fins sociales utiles liées aux valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression. Une personne qui combat la cruauté envers les animaux peut citer sciemment des statistiques fausses à l'appui de ses croyances, dans le but de communiquer un message plus fondamental, par exemple "la cruauté envers les animaux augmente et on doit y mettre fin". Un médecin, dans le but de persuader les gens de se faire vacciner contre une épidémie naissante, peut exagérer le nombre ou la position géographique des personnes qui peuvent être infectées par le virus. [...] [T]ous ces modes d'expression ont une valeur intrinsèque, car ils favorisent la participation politique et l'accomplissement de soi. Accepter la proposition que les mensonges délibérés ne peuvent jamais être visés par l'al. 2b), ce serait faire en sorte que des déclarations comme les exemples susmentionnés ne puissent être protégées par la Constitution. Je ne puis admettre que telle était l'intention des rédacteurs de la Constitution (*Zundel* [1992], à la p 754).

La juge McLachlin était d'avis que parfois, les mensonges ont une valeur et qu'ils sont protégés par l'alinéa 2b), en particulier s'ils ont des visées honorables. Or, tous les mensonges constituent un abus du lien de communication et sapent la confiance générale à l'égard du discours public. Ses exemples de mensonges ayant une valeur, en particulier celui du médecin qui exagère pour convaincre les gens de se faire vacciner, ont mal vieilli. Au cours des dernières années, nous avons observé une prolifération de la désinformation en ligne et cette dernière n'a pas été freinée par le tri ou la vérification des faits qu'effectuent les médias traditionnels, et a suscité la méfiance à l'égard des autorités et des experts. La désinformation s'entend notamment des affirmations voulant que des experts médicaux font de fausses déclarations au sujet de la sécurité et de l'efficacité des vaccins.

Dès lors que la juge McLachlin a décidé que les mensonges appartenaient au discours protégé et que l'article 181 du *Code criminel* violait l'alinéa 2b) de la *Charte*, il revenait à l'État de justifier la restriction de la liberté d'expression en vertu de l'article premier de la *Charte*. Selon la juge McLachlin, ni le libellé de la disposition ni son histoire sur le plan législatif ne pointaient vers une fin légitime de la loi. Elle était d'avis que même si les juges dissidents avaient raison de dire que l'objet de la disposition



pourrait maintenant être vu comme étant un moyen de protéger la tolérance raciale et sociale, l’interdiction de diffuser de fausses nouvelles était vague et avait une portée excessive, et ne répondait donc pas aux critères de l’atteinte minimale dont il est question dans l’arrêt *Oakes*. Elle s’inquiétait de ce qu’en appliquant la disposition, un tribunal en vienne à conclure à la « connaissance de la fausseté » dans des cas où la déclaration « diverge des croyances dominantes ou officiellement admises » (Zundel [1992]). Elle estimait qu’une personne pourrait être déclarée coupable pour « presque toute déclaration qui n’est pas conforme aux “vérités” couramment acceptées » (Zundel [1992])²¹.

Internet et la désinformation

L’émergence d’Internet en tant que canal important de conversations privées et de discussions publiques, semble avoir atténué les inquiétudes suscitées par la concentration des médias et l’inégalité d’accès aux ressources de communication. Internet a ouvert le discours public à un plus grand nombre de voix. Il est maintenant possible de passer outre les structures de médias existantes et de diffuser du contenu sans filtre.

Notre dépendance à Internet a toutefois grandement favorisé la fragmentation des auditoires. Certes, ce phénomène existait avant l’arrivée d’Internet, mais il a depuis pris de l’ampleur. Si Internet permet d’accéder à un éventail remarquablement large de points de vue et de renseignements, les utilisateurs ont tendance à ne s’exposer qu’à un éventail relativement restreint d’opinions qui viennent renforcer celles qu’ils ont déjà. L’accès sélectif est une affaire de choix, mais aussi de conception. La tendance à ne consulter que des sources qui viennent confirmer l’opinion que l’on s’est déjà faite (préjugé de confirmation) est renforcée par les algorithmes utilisés par les moteurs de recherche comme Google et par les plateformes comme YouTube et Facebook, qui orientent les utilisateurs vers des sites qui sont semblables à ceux qu’ils ont déjà consultés. Cela peut ne pas être considéré comme de la censure, du moins dans le sens où ce terme est généralement utilisé, mais le résultat est le même – cibler ou sélectionner les renseignements et les opinions auxquels les utilisateurs sont exposés. Le résultat de cette sélection est parfois appelé « chambre

²¹ Dans l’arrêt *Alvarez* [2012], la Cour suprême des États-Unis a elle aussi affirmé la valeur des mensonges comme expression de la liberté de parole. Elle a invalidé la *Stolen Valor Act* [2005], qui interdisait à une personne de déclarer à tort qu’elle avait reçu une médaille militaire. Alvarez avait été accusé de porter une médaille qui ne lui avait pas été décernée. Quatre juges avaient soutenu que le fait que la déclaration d’Alvarez soit fausse ne privait pas celle-ci de la protection conférée par le Premier amendement et se sont inquiétés de ce que la fausseté du discours puisse souvent mener à la duperie.



d’écho » ou « bulle de filtrage » – dans laquelle les utilisateurs entendent l’écho de leurs propres opinions ou sont plongés au milieu de versions de plus en plus extrêmes de ces opinions, tout en croyant être exposés à des opinions qui sont soit généralisées, soit largement répandues.

La nature du discours public a changé avec l’arrivée de l’ère d’Internet : la façon dont nous nous adressons les uns aux autres et la façon dont nous recevons ce discours ont changé. Le public est devenu plus fragmenté. La désinformation et les théories du complot semblent se répandre facilement et largement. (La question de la désinformation est abordée dans le document d’information rédigé par la professeure Emily Laidlaw.)

Au sein de la collectivité, on s’entend peu sur les questions de fait ou sur la fiabilité des diverses sources d’information, ce qui fait qu’il est devenu difficile, voire impossible, de discuter des problèmes et de s’entendre ou de faire des compromis sur les politiques d’intérêt public. Les croyances d’une personne, même celles qui concernent des questions de fait, sont souvent fondées non sur le jugement ou la raison, mais plutôt sur l’appartenance à un groupe. Les personnes qui défendent des opinions divergentes semblent rarement interagir entre elles et, lorsqu’elles le font, leurs interactions sont souvent de nature conflictuelle. De plus en plus de personnes sont d’avis qu’elles ne devraient pas avoir à écouter un discours avec lequel elles ne sont pas d’accord ou qui va à l’encontre de leur point de vue. Les tribunes ou les plateformes où se tient le discours public sont de plus en plus privatisées; elles échappent donc à la portée du droit constitutionnel à la liberté d’expression.

La menace principale qui pèse sur le discours public n’est peut-être plus la censure, plus particulièrement celle imposée par l’État, mais plutôt la propagation de la désinformation (au sein d’une sphère publique fragmentée) qui compromet le consensus sur des questions de fait et la confiance à l’égard des diverses sources d’information ou de connaissances.

Note sur la liberté de la presse

L’alinéa 2b) de la Charte garantit à « chacun » la « liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication ». Les termes « presse » et « moyens » employés à l’alinéa 2b) semblent renvoyer non à des institutions en particulier, mais plutôt aux divers moyens de communication. Chacun a le droit de s’exprimer en utilisant les différents moyens de communication à sa disposition. Une personne a le droit de s’exprimer en



s'adressant aux autres face à face ou par l'intermédiaire de moyens de communication comme la presse, la radio, la télévision ou Internet. À cet égard, le libellé de la Charte diffère de celui du premier amendement de la Déclaration des droits des États-Unis, qui prévoit que [TRADUCTION] « le Congrès ne doit adopter aucune loi [...] ayant pour effet de restreindre la liberté d'expression ou la liberté de la presse ». Aux États-Unis, la séparation de ces deux droits a parfois été interprétée comme signifiant que « la presse », en tant qu'institution, a des droits particuliers du fait du rôle qu'elle joue au sein d'une société démocratique, soit d'informer le public sur des questions importantes et d'obliger les gouvernements à rendre des comptes.

Au Canada, les tribunaux ont parfois déclaré que les organisations engagées dans la collecte et la diffusion de nouvelles et d'opinions peuvent être en mesure de faire des revendications que d'autres ne peuvent pas faire. Dans l'arrêt *Société Radio-Canada c Nouveau-Brunswick (Procureur général)* [1996], le juge La Forest, s'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour suprême du Canada, a souligné l'importance « d'une presse libre et vigoureuse » pour informer le public et permettre un débat de fond (*Société Radio-Canada c Nouveau-Brunswick (Procureur général)* [1996], au para 23). Dans un arrêt plus récent, la juge Abella a insisté sur l'importance d'une « presse vigoureuse, rigoureuse et indépendante » qui « tient les individus et les institutions responsables, découvre la vérité et informe le public » (*Vice Media* [2018], au para 125). Elle a souligné que l'alinéa 2b) « traite d'un droit constitutionnel distinct pour la presse, un droit qui protège ses fonctions essentielles d'expression – sa capacité de recueillir et de diffuser des renseignements pour le bien public, sans ingérence indue » (*Vice Media* [2018], au para 112). Dans l'arrêt *Denis* [2019], une affaire portant sur la confidentialité des sources, la Cour suprême a souligné le rôle « unique » joué par les médias dans le « maintien d'une société libre et démocratique » (*Denis* [2019], au para 45). Pourtant, dans cette même affaire, la Cour a souligné que la liberté de la presse n'est pas un droit distinct, mais plutôt que la liberté d'expression « inclut la liberté de la presse » et « protège autant celui qui exprime des idées et des opinions, que ceux qui en prennent connaissance » (*Denis* [2019], au para 46).

Avant l'arrivée d'Internet, les fonctions de collecte et de diffusion de nouvelles étaient assumées par des institutions particulières, généralement de grands journaux et diffuseurs; la liberté de la presse était donc associée aux médias institutionnels. Il était naturel, à l'époque, de confondre institution et fonction. Cependant, avec l'essor d'Internet comme principal moyen de communication de nouvelles et d'opinions, le lien entre fonction et institution s'est rompu. En plus des versions en ligne des médias traditionnels, il existe maintenant de nombreux blogues et sites de nouvelles de petite envergure qui sont exploités par des journalistes citoyens. Les faibles coûts d'entrée



sur le marché font en sorte que pratiquement n'importe qui peut créer un site Web pour diffuser des nouvelles et des opinions.

Si les tribunaux ont, à l'occasion, laissé entendre que les médias institutionnels auraient certains droits spéciaux, tout droit spécial invoqué par ceux-ci ne découle pas de leur structure organisationnelle ou de leur statut institutionnel, mais plutôt de la fonction qu'ils remplissent, soit la collecte et la diffusion de nouvelles (Oliphant [2013], à la p 289). La liberté d'expression protège certaines actions, telles que la collecte de nouvelles, qui ne relèvent pas directement de l'expression, mais qui sont nécessaires à une communication efficace et à un discours public significatif. Les droits de la presse ne sont donc spéciaux que dans ce sens. La liberté de la presse peut être invoquée par toute personne ou tout groupe qui prend part à l'importante tâche qui consiste à recueillir et à diffuser des nouvelles. Ces revendications peuvent comprendre la protection de la confidentialité des sources et l'accès à des endroits qui ne sont pas automatiquement ouverts à tous. En outre, il se peut que le droit à la liberté de la presse, bien qu'il soit officiellement garanti à toute personne qui recueille et diffuse des nouvelles, ne puisse être invoqué que par des organisations ou des personnes qui se soumettent à des normes professionnelles qui sont traditionnellement, mais pas invariablement, suivies par les médias grand public, comme la vérification des sources et la correction des erreurs. Le devoir d'exercer une diligence raisonnable dans la diffusion d'information n'est pas toujours respecté par les journalistes citoyens ou par les petits sites de nouvelles de nature partisane, soit parce qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour vérifier les faits soit parce que l'exactitude n'est pas leur principale préoccupation.

Deux situations dans lesquelles « la presse » (ceux qui pratiquent le journalisme) a réussi à faire valoir des revendications de liberté d'expression qui soit ne sont pas accessibles aux autres soit ont une portée plus large que les revendications accessibles aux autres sont : (i) la défense de « communication responsable » dans une action en diffamation; (ii) la protection de la confidentialité des sources. Dans les deux cas, la revendication de droits spéciaux s'appuie sur la fonction exercée par la personne ou le groupe, c'est-à-dire la collecte et la diffusion de nouvelles. Le droit n'est garanti, ou ne devrait l'être, qu'aux personnes ou aux organisations qui se soumettent aux normes éthiques du journalisme. Ce principe est explicite dans le cas de la défense de « communication responsable », et il constitue un élément de l'exigence d'intérêt public qui doit être respectée par les journalistes qui revendiquent le droit à la protection de la confidentialité des sources. La reconnaissance de ces droits de la presse ne s'est pas faite par l'application directe de la Charte, mais plutôt par la réinterprétation des règles de common law pour les rendre conformes aux



valeurs de la Charte (diffamation) ou par une intervention législative (protection des sources).

Conclusion

Les manifestations des camionneurs ont, une fois de plus, mis en évidence certains défis que pose l’adaptation de la doctrine de la liberté d’expression à la nouvelle réalité des communications. Les anciennes catégories et distinctions de la doctrine de la liberté d’expression ne s’appliquent pas facilement à cette nouvelle réalité. La doctrine de la liberté d’expression s’est développée dans un environnement de communication différent, et elle doit maintenant s’adapter à des structures de médias et à des pratiques de communication différentes ainsi qu’à un nouvel ensemble de préoccupations et de problèmes. La menace principale qui pèse sur le discours public n’est peut-être plus la censure, plus particulièrement celle imposée par l’État, mais plutôt la propagation de la désinformation, au sein d’une sphère publique fragmentée, qui compromet le consensus sur des questions de fait et la confiance à l’égard des diverses sources d’information ou de connaissances.



Bibliographie

Jurisprudence

Alvarez (U.S. v), 567 US 709 (2012).

Batty v City of Toronto, 2011 ONSC 6862.

Bracken v Town of Fort Erie, 2017 ONCA 668.

R c Butler, [1992] 1 RCS 452.

SRC c Nouveau-Brunswick, [1996] 3 RCS 480.

Comité pour la République du Canada c Canada, [1991] 1 RCS 139.

Dagenais c SRC, [1994] 3 RCS 835.

Dieleman (Ontario (A-G) v) (1994), 20 OR (3d) 229.

Denis c Côté, 2019 CSC 44.

Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, section locale 580 c Dolphin Delivery, [1986] 2 RCS 573.

Dupond c Ville de Montréal, [1978] 2 RCS 770.

Fleming c Ontario, 2019 CSC 45.

Ford c Québec (PG), [1988] 2 RCS 712.

Harper c Canada (PG), 2004 CSC 33.

Irwin Toy c Québec (PG), [1989] 1 SCR 927.

R c Khawaja, 2012 CSC 69.

R c Keegstra, [1990] 3 RCS 697.

R c Lucas, [1998] 1 RCS 439.

Montréal (Ville) c 2952-1366 Québec Inc., 2005 SCC 62

Mugesera c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2004 CSC 62.



R c Nova Scotia Pharmaceutical Society, [1992] 2 RCS 606.

R c Oakes, [1986] 1 RCS 103.

Palko v Connecticut, 302 U.S. 319 (1937).

Ramsden c Peterborough, [1993] 2 RCS 1084.

Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du code criminel (Man.), [1990] 1 SCR 1123

Schenck v United States, 249 U.S. 47 (1919).

R c Sharpe, 2001 CSC 2.

Spratt (R v), 2008 BCCA 340.

Canada c Taylor, [1990] 3 RCS 892.

Thomson Newspapers Co. c Canada (Procureur général), [1998] 1 RCS 877.

Greater Vancouver Transportation Authority c Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, 2009 CSC 31.

R c Média Vice Canada Inc, 2018 CSC 53.

Weisfeld c Canada, [1995] 1 CF 68 (CAF).

Saskatchewan (Human Rights Commission) c Whatcott, 2013 CSC 11.

Zhang (v City of Vancouver), 2011 BCCA 138.

Zhang v Vancouver (City), 2014 BCSC 2288.

R c Zundel, [1992] 2 RCS 731.



Rapports, ouvrages, articles

Castells, Manuel, *Networks of Outrage and Hope*, 2nd ed, Polity, 2015.

Cohen Commission, *Report of the Special Committee on Hate Propaganda*, Queen's Printer, Ottawa, 1965.

Mill, John Stuart, *On Liberty*, Penguin (1982) [1859].

Moon, Richard, « Rapport présenté à la Commission canadienne des droits de la personne concernant l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne et la réglementation de la propagande haineuse sur Internet », 2008.

Oliphant, Benjamin, « Freedom of the Press as a Discrete Constitutional Guarantee », (2013) 59 McGill LJ 283.



La liberté de réunion pacifique et l'alinéa 2c) de la *Charte*

Jamie Cameron

Professeure émérite, Université York



Résumé

Les personnes qui ont participé au convoi de protestation de 2022 exerçaient leurs droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* lorsque le gouvernement fédéral a déclaré l’état d’urgence, aménageant une vaste zone de sécurité et dispersant la manifestation des camionneurs. Ces droits, en particulier la liberté de réunion pacifique, constituent la toile de fond de l’examen de la décision du gouvernement fédéral de déclarer l’état d’urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence* et d’adopter des règlements pour mettre fin aux manifestations.

La liberté de réunion pacifique prévue à l’alinéa 2c), bien qu’elle soit l’une des libertés fondamentales de la *Charte*, n’a reçu que peu ou pas d’attention au cours des 40 premières années d’interprétation et de jurisprudence de la *Charte*. Les circonstances entourant le convoi de protestation et sa dispersion en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence* mettent l’alinéa 2c) sous les projecteurs et appellent à un débat sur cette protection constitutionnelle.

Le présent document d’information propose une vision de la notion de réunion pacifique au sens de la *Charte* qui peut orienter et éclairer le travail de la Commission sur l’état d’urgence. En particulier, le document se veut une analyse des valeurs et des objectifs sous-jacents de l’alinéa 2c) en vue de définir le fondement de la notion de réunion pacifique. En outre, il étudie la manière dont l’alinéa 2c) devrait être interprété, en proposant une définition de la réunion pacifique et une norme de violation. Enfin, il examine les limites justifiables à la liberté de réunion en vertu de l’article 1 de la *Charte*, en déterminant les principes qui doivent sous-tendre la détermination de limites raisonnables. Dans l’élaboration de cette proposition, l’analyse se fonde sur la jurisprudence relative à la *Charte* et s’appuie également sur d’autres sources, notamment le premier amendement de la Constitution américaine et les garanties internationales en matière de droits de la personne.

*

I. Introduction

Les réunions publiques, les mouvements et les manifestations qui se sont succédé ces dernières années ont donné un nouvel élan à la liberté de réunion, propulsant cette notion au premier plan des discussions sur les droits. Cet élan, qui s’est

manifesté sur la scène internationale, aux États-Unis et au Canada, attire l’attention sur le rôle particulier que jouent les réunions publiques, qui tirent parti de l’action collective pour encourager la pratique d’une forme dynamique de démocratie expérimentale. Le désir de se réunir collectivement et de manifester une présence publique est profondément ancré dans la tradition et dans l’imaginaire démocratiques. Les réunions diffèrent énormément et peuvent se montrer particulièrement fluctuantes, imprévisibles et instables, ce qui peut susciter l’espoir d’un changement transformateur, mais aussi alimenter la crainte d’une frénésie collective et d’une dérive vers le désordre. En 2022, un mouvement de protestation contre les obligations de vaccination a donné lieu à une manifestation d’une ampleur et d’une durée sans précédent dans la capitale du Canada, ainsi que dans d’autres endroits au pays.

Au mois de janvier 2022, un convoi de camions est parti de la Colombie-Britannique pour se rendre à Ottawa afin de protester contre l’obligation vaccinale liée à la COVID-19. Bénéficiant d’un soutien et d’une visibilité inattendus tout au long de son trajet, le convoi est arrivé à Ottawa à la fin du mois de janvier. Loin d’être inopinée, l’arrivée des camionneurs a été fêtée et la manifestation a rapidement fait l’objet d’une médiatisation internationale. Les camions et les camionneurs, qui partageaient des objectifs politiques et idéologiques, se comptaient par centaines. La manifestation a paralysé la capitale pendant plus de deux semaines, causant une immense angoisse et des perturbations considérables pour les résidents et les entreprises d’Ottawa¹.

Alors que le convoi était bien installé et que les chances d’une dispersion volontaire étaient minces, le gouvernement fédéral a déclaré l’état d’urgence en application du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d’urgence* (LMU), et le Cabinet a adopté le *Règlement sur les mesures d’urgence* (RMU) et le *Décret sur les mesures économiques d’urgence* (DMEU)². Le paragraphe 19(1) de la LMU autorise le

*Professeure émérite, Osgoode Hall Law School, Université York, et membre du Conseil de recherche de la Commission sur l’état d’urgence. Je remercie Tripat Sandhu, Osgoode Hall Law School (J. D. 2024) pour son excellente aide à la recherche et en particulier pour la préparation de la bibliographie. Je remercie également Geneviève Cartier, Robert Diab et Dick Moon pour avoir lu une version antérieure de ce document et pour leurs précieuses suggestions. Comme indiqué dans le texte, le document présente mon analyse et mes opinions universitaires, et non celles de la Commission.

¹ Pour un compte rendu favorable à la manifestation du convoi d’Ottawa, voir A. Lawton, *The Freedom Convoy: The Inside Story of Three Weeks That Shook the World* (Toronto : Sutherland House Books, 2022).

² *Loi sur les mesures d’urgence*, L.R.C. 1985, c. 22, par. 17(1); *Règlement sur les mesures d’urgence* et *Décret sur les mesures économiques d’urgence*, Gazette du Canada, Partie II, vol. 156 Extra (15 février 2022).

gouvernement à interdire ou à réglementer les réunions publiques et à désigner et aménager des « lieux protégés » (c.-à-d. à créer des zones d’accès réservé ou d’exclusion)³. L’état d’urgence a été déclaré le 14 février et a pris fin sept jours plus tard, le 22 février 2022. C’est le temps qu’il a fallu pour disperser le convoi assemblé et retirer les camions des rues d’Ottawa⁴.

Aux termes du Préambule de la LMU, les mesures extraordinaires prises à titre temporaire sont assujetties à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*, et ont à « tenir compte » du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁵. La liberté de réunion pacifique, qui est au cœur des débats sur la manifestation du convoi d’Ottawa et sa dispersion, est protégée par l’alinéa 2c) de la *Charte* et l’article 21 du PIDCP⁶. Si les répercussions de la multiplication et de la généralisation des restrictions liées à la COVID-19 sur les rassemblements publics avaient déjà permis de mieux faire connaître cette liberté, le convoi de protestation et sa dispersion dans le cadre des mesures d’urgence constituent un moment charnière dans l’histoire de la protection constitutionnelle de la liberté de réunion pacifique. Au même titre que diverses protestations et manifestations au cours des dernières années, le convoi de protestation a attiré l’attention sur l’alinéa 2c) de la *Charte*. Ces événements font entrer le débat sur la liberté de réunion pacifique garantie par l’alinéa 2c) dans un moment crucial. Ce n’est

³ Le paragraphe 19(1) prévoit que les assemblées publiques « dont il est raisonnable de penser qu’elles auraient pour effet de troubler la paix » peuvent être interdites ou réglementées.

⁴ La protestation contre l’obligation vaccinale ne s’est pas limitée à la manifestation d’Ottawa. Des rassemblements ont bloqué le pont Ambassador et perturbé la circulation et le transport de marchandises à la frontière entre l’Alberta et les États-Unis. La situation sur ces sites et d’autres, qui explique en partie la décision de déclarer l’état d’urgence, est mentionnée mais non discutée. La manifestation d’Ottawa pose les principales questions relatives à l’alinéa 2c) qui sont abordées dans le présent document.

⁵ Préambule de la LMU, supra note 2. Voir la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue l’annexe B du *Canada Act 1982* (R.-U.), 1982, c. 11; voir aussi le PIDCP, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entré en vigueur le 23 mars 1976; adhésion du Canada le 19 mai 1976).

⁶ L’article 4 du PIDCP permet aux États parties de déroger à leurs responsabilités en vertu du Pacte en cas d’urgence publique. Bien que la liberté de réunion ne fasse pas partie des obligations auxquelles il est impossible de déroger en vertu du paragraphe 4(2), les dérogations à l’art. 21 et aux autres garanties sont soumises à une norme rigoureuse de justification. Voir l’Observation générale n° 29 sur les états d’urgence, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, au par. 4 (31 août 2001) (indiquant que toute dérogation est limitée à ce qui est strictement requis par les exigences de la situation, et est liée à la durée, à l’étendue géographique et à la portée matérielle de l’état d’urgence).

pas là une simple possibilité offerte de reconnaître et de préserver cette protection constitutionnelle, mais un véritable défi lancé pour agir en ce sens.

Quarante ans après la promulgation de la *Charte* en 1982, aucune interprétation faisant autorité n’a été faite de l’alinéa 2c). La jurisprudence de la Cour suprême du Canada ne contient aucune définition de la notion de réunion pacifique, et aucun cadre doctrinal ne permet de déterminer si des limites à cette protection constitutionnelle sont admissibles. Le présent document d’information présente un travail en cours qui vise à remédier à cette lacune dans la jurisprudence relative à la *Charte*, en offrant une base de référence pour définir la notion de réunion pacifique dans le contexte de la *Charte*⁷. Le présent document a été commandé par la Commission sur l’état d’urgence (la « Commission », ou la « Commission Rouleau »), et son objectif est de nourrir les travaux de la Commission. Le cadre doctrinal qu’il élabore et propose représente le point de vue de son auteure et non celui de la Commission. Pour atteindre les objectifs fixés, la réflexion est divisée en trois parties.

La première partie présente les éléments textuels et contextuels de la notion de réunion pacifique et est divisée en trois sous-parties. La première offre un bref aperçu historique des réunions publiques et est suivie d’un bref examen des dispositions textuelles clés, y compris de l’alinéa 2c) de la *Charte*, qui garantissent la liberté de réunion pacifique. La troisième sous-partie offre un bref aperçu de la disposition relative à la liberté de réunion contenue dans le premier amendement de la Constitution américaine, et prend la forme d’une mise en garde. Cette réflexion sert de toile de fond à l’objectif central du document, qui est de proposer un cadre d’interprétation de l’alinéa 2c) de la *Charte*.

La deuxième partie est également divisée en trois sous-parties qui forment ensemble un cadre d’interprétation et de protection de l’alinéa 2c). La définition des objectifs de l’alinéa 2c) constitue la première étape, car tel qu’expliqué ci-dessous, la distinction

⁷ Parmi les travaux universitaires actuels sur l’alinéa 2c), citons : B. Alexander, « Exploring a More Independent Freedom of Peaceful Assembly in Canada », (2018) 8:1 *UWO J. Leg. Stud.* 4; K. Kinsinger, « Restricting Freedom of Peaceful Assembly During Public Health Emergencies », 30:1 *Constitutional Forum* 19 (2021); K. Kinsinger, « Positive Freedoms and Peaceful Assemblies: Reenvisioning Section 2(c) of the *Charter* », dans D. Newman, D. Ross et B. Bird, eds., *The Forgotten Fundamental Freedoms of the Charter* (Toronto : LexisNexis Canada Inc., 2020) 377; N. Eziani, « Understanding Freedom of Peaceful Assembly in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* », dans Newman, Ross et Bird, *ibid.*, p. 351; R. Stoykewych, « Street Legal: Constitutional Protection of Public Demonstration in Canada », (1985), 43:1 *U. Tor. Fac. Law. Rev.* 43.

entre la réunion pacifique et les libertés connexes que sont la liberté d’expression et la liberté d’association est une étape essentielle du travail. Les objectifs qui caractérisent l’alinéa 2c) constituent la pierre angulaire du document et le fondement d’une doctrine de la réunion pacifique en vertu de la *Charte*.

Une fois les valeurs et les objectifs définis, il sera possible de se pencher sur le sens et la portée de l’alinéa 2c). Comme expliqué ci-après, la disposition définit une réunion comme étant un rassemblement pacifique de deux personnes ou plus dans le but d’échanger. Le gouvernement contrevient à l’alinéa 2c) lorsqu’il interdit ou réglemente une réunion qui correspond à cette définition. La définition d’une réunion « pacifique » est d’un intérêt particulier pour l’interprétation de la protection constitutionnelle et la question de savoir si une réunion demeure pacifique jusqu’à ce qu’elle devienne violente ou si elle peut être exclue du champ d’application de la protection constitutionnelle lorsqu’elle franchit un seuil inférieur de perturbation ou de conduite illégale.

La troisième partie de la réflexion aborde la question cruciale de la nature et de la portée des limites raisonnables et du moment où il convient d’imposer de telles limites aux réunions et aux rassemblements. Le paradoxe de cette question réside dans le fait que la notion même de réunion implique un certain degré de perturbation; mais, en raison même de tout ce qui fait la force des réunions publiques, notamment lorsqu’elles prennent la forme de manifestations et de mouvements de protestation, il convient inévitablement de les réglementer. L’élaboration d’un cadre doctrinal capable de résoudre le dilemme de la protection et de la réglementation simultanées de la perturbation n’est pas une mince affaire.

Après avoir exposé les aspects précis d’un cadre doctrinal pour l’alinéa 2c), la troisième partie se termine par des réflexions sur l’importance de ce moment dans l’histoire de la *Charte* et sur l’impératif de revigorer la protection constitutionnelle de la liberté de réunion pacifique prévue à l’alinéa 2c). En l’absence de clarté et d’un cadre doctrinal qui soit propre à l’alinéa 2c), il est fort probable que l’interprétation de cet alinéa reste en suspens, en faisant ainsi une disposition de la *Charte* au point mort, voire vouée à l’échec. Sans prétendre apporter toutes les réponses, le présent document vise à projeter l’alinéa 2c) au premier plan et à susciter un débat sur le rôle que joue cette protection constitutionnelle dans la promotion et la sauvegarde des objectifs démocratiques de la *Charte*.



II. Contexte historique de la liberté de réunion

A. Une tradition consacrée

Si les rassemblements peuvent être organisés pour servir un certain nombre d’objectifs ou aucun, le fait de se rencontrer les uns les autres est un impératif du comportement humain, et se réunir pour faire acte de présence collective en public est une pratique séculaire qui a des racines profondes en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada. En donnant ses instructions à un jury en 1839, le baron Alderson a affirmé qu’il fallait transmettre le droit de réunion « inaltéré à la postérité » [traduit par nos soins] et a déclaré que « la constitution de ce pays ne punit pas les personnes qui, voulant réaliser un acte pacifique de manière ordonnée », sont « seulement dans l’erreur » quant à leurs opinions [traduit par nos soins]⁸.

Les mouvements qui ont marqué l’histoire s’inscrivent dans une tradition qui accorde de la valeur aux réunions publiques et les considère comme une pratique culturelle essentielle de la société démocratique américaine. Avant l’époque coloniale et depuis celle-ci, les réunions publiques étaient sacralisées et considérées comme un moyen de transformation de l’évolution sociale et démocratique. Les réunions, les rassemblements et les mouvements ont joué un rôle puissant et salutaire dans la promotion et le façonnement du changement, en particulier à des moments critiques de l’histoire constitutionnelle des États-Unis⁹. L’abolitionnisme d’avant la guerre de Sécession et le suffrage des femmes font partie des mouvements du XIX^e siècle qui ont apporté « une expérience vécue différente » [traduit par nos soins] à la disposition relative à la liberté de réunion, constituant un « rappel viscéral » [traduit par nos soins] de l’importance de protéger le droit de réunion¹⁰. En outre, le développement des mouvements syndicaux et autres, ainsi que les causes sociales, religieuses, politiques et culturelles au niveau local font partie intégrante de l’histoire de la liberté

⁸ Cité dans T. Abu El-Haj, « The Neglected Right of Assembly », 56 *UCLA L. Rev.* 543 (2009), pp. 566-567 (« Neglected Assembly »).

⁹ J. Inazu, « The Forgotten Freedom of Assembly », 84 *Tulane L. Rev.* 565 (2010), p. 570 (« Forgotten Assembly ») (étude des modèles de rassemblement au cours de six périodes de l’histoire américaine, depuis les dernières années du XVIII^e siècle jusqu’au milieu du XX^e siècle).

¹⁰ J. Inazu, *ibid*, p. 588 (citant également Akhil Amar, *The Bill of Rights: Creation and Reconstruction*).

de réunion¹¹. Un résumé même succinct de cette histoire doit faire mention de limites insidieuses à la liberté de réunion, comme les lois américaines du XIX^e siècle qui interdisaient aux Afro-Américains de se réunir ou d’assister à des rassemblements, y compris pour le culte religieux¹².

Les manifestations qui ont secoué les États-Unis au cours des années 1950 et des turbulentes années 1960 ont notamment été celles du mouvement pour les droits civiques, de l’opposition à la guerre du Vietnam, des protestations étudiantes et politiques radicales, et de la montée des mouvements pour les droits des femmes et des personnes homosexuelles. Le droit de réunion a atteint un sommet dans la jurisprudence relative au premier amendement au cours de cette période, mais la situation s’est ensuite apaisée. Ces dernières années ont à nouveau révélé de profondes fractures dans le tissu politique et social des États-Unis, qui ont provoqué des protestations politiques, comme celles d’Occupy Wall Street (OWS), de Black Lives Matter, et de nombreux autres mouvements¹³. L’essor et le rôle prépondérant d’Internet n’ont aucunement affaibli la volonté des individus et des groupes de se réunir dans un espace physique, dans un acte de solidarité, pour mettre en avant les besoins et les aspirations des communautés. Au contraire, la technologie vient renforcer et enrichir le concept traditionnel de réunion; la liberté de réunion peut désormais être exercée au moyen de réunions en ligne¹⁴.

¹¹ « Les rues sont demeurées des lieux importants pour les rassemblements politiques, sociaux et, de plus en plus, ethniques, jusqu’à la fin du XIX^e siècle » [traduit par nos soins]. T. Abu El-Haj, « All Assemble: Order and Disorder in Law, Politics, and Culture », 16 *J. of Constitutional Law* 949 (2014), p. 969 (« All Assemble »).

¹² J. Inazu, « Forgotten Assembly », *supra* note 9, p. 584 (affirmant que ces restrictions ne réduisaient pas simplement au silence la dissidence politique, mais constituaient un assaut contre un mode de vie entier, « supprimant le culte, l’éducation et la communauté parmi les Afro-Américains esclaves et libres » [traduit par nos soins]). Voir également J. Hansford, « The First Amendment Freedom of Assembly as a Racial Project », *The Yale L.J. Forum* 685, pp. 692-693 (20 janvier 2018).

¹³ Voir Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11, pp. 957-968 (discussion sur OWS); Hansford, « Racial Project », *ibid.*; W. Smith, « Policing, Protest, and Rights », (2018), 32:3 *Public Affairs Q.* 185; O. Moulds, « Fracking the Bedrock of Democracy: The United States Policing of Protests Violates the Right of Peaceful Assembly under the ICCPR », (2021), 36:4 *AM U. Intl. Law Rev.* 887; P. Gillham, B. Edwards et J. Noaks, « Strategic Incapacitation and the Policing of Occupy Wall Street in New York City, 2011 », (2011) 23:1 *Intl. J. of Research & Policy* 81; N. Winnett, « Don’t Fence us in: A First Amendment Right to Freedom of Assembly and Speech », (2005), 3:2 *First Amend. L. Rev.* 465.

¹⁴ Voir *infra* III.B.d., Réunion virtuelle ou en ligne.

Le Canada a également une histoire remarquable en matière d’engagement public par l’entremise des réunions, des protestations et des mouvements. On peut citer des événements marquants tels que la grève générale de Winnipeg en 1919 et les émeutes de l’époque de la Dépression¹⁵. Plus de 50 ans avant le convoi de protestation de 2022, la Caravane pour l’avortement, à laquelle participaient 17 femmes, a quitté Vancouver pour se rendre à Ottawa, où les femmes ont « occupé » [traduit par nos soins] la pelouse de la résidence du premier ministre, ont dirigé un rassemblement de 500 femmes sur la Colline du Parlement, se sont enchaînées à des chaises dans la tribune du public et ont provoqué la fermeture de la Chambre des communes¹⁶.

Plus récemment, des manifestations à l’occasion d’événements politiques et de sommets internationaux ont remis en question les méthodes de la police¹⁷. Le soulèvement des étudiants québécois au cours de l’année 2011-2012, baptisé le « printemps érable », a consisté en une série de manifestations de rue continues qui ont abouti aux « manifs casseroles », lorsque la ville de Montréal s’est jointe au mouvement en tapant sur des casseroles en signe de solidarité, et à une loi imposant d’importantes restrictions aux manifestations de rue¹⁸. Le mouvement Occupy, qui s’est mobilisé dans plus de 12 villes, a eu une forte visibilité au Canada¹⁹. En outre,

¹⁵ Voir M. Beare et N. Des Rosiers, « Introduction », dans A. Deshman, M. Beare et N. Des Rosiers, eds., *Putting the State on Trial: The Policing of Protests During the G20 Summit* (Vancouver : UBC Press, 2014), pp. 3-9 (description générale de ces mouvements de protestation historiques).

¹⁶ Voir K. Wells, *The Abortion Caravan: When Women Shut Down Government in the Battle for the Right to Choose* (Canada: Second Story Press, 2020).

¹⁷ Voir plus généralement W. Pue, ed., *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair* (Vancouver : UBC Press, 2000); Deshman, Beare et Des Rosiers, *Putting the State on Trial*, *supra* note 15.

¹⁸ Pour lutter contre la vague de manifestations de rue, la province de Québec a adopté le projet de loi 78, *Loi permettant aux étudiants de recevoir l’enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu’ils fréquentent*, L. Q. 2012, c. 12 (en vigueur du 18 mai 2012 au 1^{er} juillet 2013). Le projet de loi 78 exigeait, entre autres, que les organisateurs avisent la police, au moins huit heures à l’avance, de tout rassemblement réunissant 50 participants ou plus). Voir A. Savard, « Quebec’s Wave of Resistance: From the Maple Spring to the General Strike », https://www.academia.edu/27136524/Quebecs_wave_of_resistance_From_the_Maple_Spring_to_the_general_strike.

¹⁹ Au Canada, le mouvement était représenté dans au moins 15 villes canadiennes; voir plus généralement CBC News, « Occupy Canada rallies spread in economic awakening » (13 octobre 2011), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/occupy-canada-rallies-spread-in-economic-awakening-1.1031793>.

des rassemblements ont coïncidé avec les mouvements de la Marche des fiertés, Black Lives Matter, Idle No More et l’enquête sur les femmes autochtones assassinées et disparues au Canada²⁰. Des blocages autochtones et environnementaux à Muskrat Falls, au Labrador, et à Fairy Creek et sur le territoire de la Nation Wet’suwet’en, en Colombie-Britannique, ont été organisés pour protester et faire cesser des activités économiques préoccupantes pour l’environnement, notamment l’exploitation forestière et les pipelines²¹. S’ajoutent à la liste des protestations publiques les innombrables rassemblements qui se sont tenus dans tout le pays, à des moments et dans des contextes différents, pour protester contre les restrictions liées à la pandémie de COVID-19²².

Même si l’on s’en tient à un compte rendu succinct, il n’y a aucun doute quant au parcours des réunions et des mouvements publics, ni quant au rôle central qu’ils jouent aujourd’hui dans le façonnement de la vie sociale et démocratique du Canada.

B. Textes relatifs à la protection de la liberté de réunion

La liberté de réunion pacifique jouit d’une protection constitutionnelle en vertu de l’alinéa 2c) et constitue l’une des quatre libertés fondamentales reconnues par la *Charte*²³. En outre, l’alinéa 1e) de la *Déclaration canadienne des droits* protège la liberté de réunion sans exiger que celle-ci soit de nature pacifique²⁴. En cela, le statut juridique et constitutionnel de la liberté de réunion au Canada est conforme à un grand

²⁰ Voir plus généralement CBC News, « Canadians hold protests, vigils for black lives lost at the hands of police » (5 juin 2020), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/canadian-floyd-anti-racism-rallies-1.5599792>> (Black Lives Matter); <<https://idlenomore.ca/about-the-movement/>> (Idle No More); « Vancouver rallies for missing, murdered Indigenous women », en ligne : <<https://www.aljazeera.com/news/2022/2/14/vancouver-rallies-for-missing-murdered-indigenous-women>> (femmes autochtones assassinées ou disparues).

²¹ Voir plus généralement, CBC News, « Battle over Muskrat Falls », (27 octobre 2016), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/indigenous/muskrat-falls-what-you-need-to-know-1.3822898>>. Muskrat Falls est un projet hydroélectrique situé au Labrador. Les manifestations et le blocus de Fairy Creek visant à empêcher l’exploitation des forêts anciennes sur l’île de Vancouver, en Colombie-Britannique, sont en cours, depuis août 2020, tout comme les manifestations contre le pipeline sur le territoire traditionnel de la Nation Wet’suwet’en, dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique.

²² Voir *infra* note 32 (liste de certaines des décisions impliquant des dispositions de la *Charte* et découlant de ces restrictions).

²³ Les autres étant la liberté de conscience et de religion (al. 2a)), la liberté d’expression, y compris la presse et les médias (al. 2b)), et la liberté d’association (al. 2d)).

²⁴ S.C. 1960, ch. 44, al. 1e) (garantissant « la liberté de réunion et d’association »).



nombre de textes constitutionnels et de textes relatifs aux droits de la personne qui protègent ce droit.

À titre d’exemple, le premier amendement de la Constitution des États-Unis contient une « disposition relative à la liberté de réunion » [traduit par nos soins], qui garantit le « droit du peuple de se réunir pacifiquement » [traduit par nos soins]²⁵. Par ailleurs, la liberté de réunion pacifique est protégée par l’article 20 de la Déclaration universelle des droits de l’homme (DUDH)²⁶, l’article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)²⁷, l’article 11 de la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH)²⁸ et l’article 15 de la American Convention on Human Rights (ACHR)²⁹. L’article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et l’article 15 de la Convention relative aux droits de l’enfant (article 15 de la CDE) y font également référence³⁰.

Malgré sa présence dans le texte de la *Charte*, la protection de la liberté de réunion pacifique prévue à l’alinéa 2c) a été négligée et ignorée au cours des 40 premières années suivant l’adoption de la *Charte*, soit de 1982 à 2022. Pendant la majeure partie de cette période, l’alinéa 2c) a été rarement pris en considération et à peine mentionné dans la jurisprudence³¹. Dans une certaine mesure, cette situation a changé lorsque des restrictions imposées à des rassemblements en période de

²⁵ Le premier amendement garantit également la liberté de religion et la liberté d’expression, indiquant, en partie, que « le Congrès n’adoptera aucune loi... restreignant la liberté d’expression » [traduit par nos soins].

²⁶ GA Res 217A (III), UNGAOR, 3rd Sess, Supp N° 13, NU Doc A/810 (1948) 71, art. 20 [DUDH].

²⁷ 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 art. 21, (entrée en vigueur le 23 mars 1976, adhésion du Canada le 19 mai 1976 [PIDCP].

²⁸ 4 novembre 1950, 213 RTNU 221 art. 11, (entrée en vigueur le 3 septembre 1953) [CEDH].

²⁹ 22 novembre 1969, OAS 36 art. 15, (entrée en vigueur le 18 juillet 1978) [ACHR].

³⁰ 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 art. 8, (entrée en vigueur le 3 janvier 1976) [PIDESC]; 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 art. 15, (entrée en vigueur le 2 septembre 1990) [CDE].

³¹ Mais voir *Association de la police montée de l’Ontario c. Canada*, [2015] 1 R.C.S. 3, aux par. 48, 64 (l’alinéa 2c) est inclus dans la discussion sur les autres libertés fondamentales de l’article 2 et de l’alinéa 2d)).



pandémie ont été contestées sur la base de l’article 2, y compris l’alinéa 2c); dans certains cas, la violation de l’article 1 de la *Charte* a été constatée et justifiée³².

Pour aborder la question de la prise en compte insuffisante de la protection de la liberté de réunion pacifique dans la jurisprudence relative à la *Charte*, il convient de prendre comme point de départ le texte lui-même. La liberté de réunion pacifique jouit d’un statut indépendant dans la mesure où elle constitue l’une des libertés fondamentales reconnues par l’article 2, et doit être interprétée et appliquée comme telle³³. Le fait que l’alinéa 2c) n’ait pas été distingué des autres libertés fondamentales de l’article 2 pose un problème.

Dans la décision *Ontario c. Trinity Bible Chapel*, la Cour a rejeté les recours contre diverses restrictions aux rassemblements religieux imposées en raison de la pandémie de COVID-19, en déclarant que les intérêts protégés par les autres alinéas de l’article 2, notamment la liberté de réunion, étaient « pris en compte dans l’analyse de l’alinéa 2a) » [traduit par nos soins]³⁴. La Cour a ajouté qu’« il n’existe aucune *utilité* à répéter ou à reformuler l’analyse sous d’autres motifs constitutionnels », car la « matrice factuelle qui sous-tend les diverses demandes fondées sur la *Charte* » est « largement insécable » [traduit par nos soins]³⁵. Abstraction faite de la remarque selon laquelle la violation des quatre libertés fondamentales de la *Charte* pourrait constituer une forme de « préjudice constitutionnel flagrant » [traduit par nos soins],

³² Voir *Koehler c. Newfoundland & Labrador*, 2021 NLSC 95 (examinant la portée de l’alinéa 2c) et rejetant une allégation selon laquelle les restrictions à l’entrée dans la province violaient la liberté de réunion pacifique); *Beaudoin c. British Columbia*, 2021 BCSC 512 (constatant une violation de l’alinéa 2c) mais concluant que le Gatherings and Events Order de la province ne violait pas l’alinéa 2c)); *Gateway Bible Baptist Church et al. C. Manitoba et al.*, 2021 MBQB 219 (concluant que les restrictions imposées aux rassemblements religieux ne violaient pas les alinéas 2a) et 2c)); *Ontario c. Trinity Bible Chapel*, 2022 ONSC 1344 (abordée plus loin dans le document).

³³ Lors de la rédaction de la *Charte*, le gouvernement a accepté la recommandation de séparer la liberté de réunion et la liberté d’association « afin qu’elles soient considérées comme des libertés distinctes » [traduit par nos soins]. A. Dodek, ed., *The Charter Debates: The Special Joint Commission on the Constitution, 1980-1981*, et *Making of the Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Toronto : University of Toronto Press, 2018), p. 142 (le ministre de la Justice de l’époque, le ministre Chrétien).

³⁴ *Trinity Bible Chapel*, *supra* note 32, par. 115.

³⁵ *Ibid* (non souligné dans l’original).

le refus de la Cour de considérer chacune d’elles comme une protection indépendante est préoccupant³⁶.

La liberté d’expression et la liberté de réunion ne se confondent pas, mais il a été présumé que les questions relatives à l’activité expressive dans l’espace public devaient être examinées dans le cadre de l’alinéa 2b)³⁷. Ainsi, la protection de la liberté d’expression offerte par la *Charte* a évolué, mais cette évolution ne s’est pas faite en conformité avec la notion de réunion énoncée à l’alinéa 2c). Parallèlement, la proximité entre la liberté de réunion pacifique et la liberté d’association a été réduite par la priorité sélective accordée aux questions de relations de travail dans le cadre des analyses fondées sur l’alinéa 2d)³⁸. Sans être écartées, d’autres formes de liberté d’association n’ont joué qu’un rôle limité dans l’interprétation de l’alinéa 2d)³⁹.

La prise en compte des valeurs et des objectifs distinctifs de la liberté de réunion pacifique a été négligée par la jurisprudence de la *Charte* au cours des 40 premières années ayant suivi l’adoption de cette dernière. Si l’on admet qu’une réunion ou un rassemblement dans un espace public peut être associé à une activité d’expression ou d’association, l’élément qui distingue la liberté de réunion des libertés prévues aux alinéas 2b) et 2d) « est la réunion elle-même » [traduit par nos soins]⁴⁰. En d’autres termes, la réunion est, en soi, « l’événement prévu par la Constitution » [traduit par nos soins]⁴¹. À cet égard, il est instructif, dans le cadre de la réflexion sur le travail d’analyse insuffisant mené au sujet de l’alinéa 2c), de tenir compte de l’histoire du premier amendement, parce que, même s’il a été célébré, le droit de réunion est devenu imperceptible dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis. Le problème est que « les hommages rhétoriques à la liberté de réunion dans les opinions de la Cour suprême et dans le discours populaire ont éclipsé ce qui faisait

³⁶ *Ibid*, par. 114. Voir aussi *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32 au par. 34 (n’abordant pas la liberté d’expression ou d’association parce que la liberté de religion « suffit »); *R c. Khawaja*, 2012 CSC69 au par. 66 (conclusion : si l’alinéa 2b) n’est pas enfreint, il n’y a pas d’infraction à l’alinéa 2a) ou à l’alinéa 2d)).

³⁷ Voir discussion *infra* aux notes 59, 125.

³⁸ Les alinéas 2c) et 2d) protègent tous deux les droits collectifs, et en vertu de l’alinéa 2c), le droit s’attache à l’entité collective ou à la réunion elle-même, ainsi qu’aux personnes qui participent à la réunion. La jurisprudence relative à l’alinéa 2d) a été dès le départ absorbée par les questions de travail et est par conséquent idiosyncratique. Voir *infra*, note 126.

³⁹ Voir, par exemple, *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 RCS 569, et *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33 (discussion sur l’alinéa 2d) dans le contexte des limites imposées dans le cadre des élections fédérales aux dépenses des tiers).

⁴⁰ Abu El-Haj, « All Assemble » *supra* note 11, p. 1033.

⁴¹ T. Zick, « Recovering the Assembly Clause », 91 *Texas L. Rev.* 375 (2012) p. 398 (« Recovering Assembly »).

défaut » : un « cadre doctrinal clair » [traduit par nos soins] pour statuer sur les affaires dans lesquelles la disposition relative à la liberté de réunion entre en jeu⁴².

C. La disposition relative à la liberté de réunion du premier amendement : une mise en garde

Le premier amendement n’a pas suscité de débats jusqu’aux affaires d’espionnage de la Première Guerre mondiale en 1919, mais une évolution rapide s’est produite dans les années qui ont suivi. Dans le cadre des premières discussions qui ont entouré l’application du premier amendement, la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis a clairement lié et étroitement assimilé les dispositions relatives à la liberté d’expression et de réunion. On peut citer, à titre d’exemple important, l’opinion concordante du juge Brandeis dans l’affaire *Whitney c. California*, qui, en 1927, déclarait que « sans la liberté de parole et de réunion, la discussion serait futile » [traduit par nos soins]⁴³. Bien que les deux libertés n’aient été associées qu’une seule fois auparavant, après l’arrêt *Whitney*, la Cour suprême a entériné cette association dans plus d’une centaine de ses opinions⁴⁴. Parmi les exemples, citons *DeJonge c. Oregon*, où le juge en chef Hughes décrit le droit de réunion pacifique comme « un droit équivalent à la liberté d’expression et à la liberté de la presse » [traduit par nos soins] et tout aussi fondamental⁴⁵. Dans l’arrêt *Thomas c. Collins*, le juge Rutledge a déclaré que les « libertés démocratiques indispensables » [traduit par nos soins] du premier amendement occupaient une « place prépondérante » [traduit par nos soins] dans le système constitutionnel, et a ajouté que le droit de réunion ne protégeait « pas seulement les causes religieuses ou politiques », mais aussi « les causes séculaires, grandes et petites » [traduit par nos soins]⁴⁶.

La disposition relative à la liberté de réunion est restée ancrée dans la jurisprudence. Le mouvement des droits civiques a marqué le point culminant du recours à cette disposition; lorsque la Cour suprême des États-Unis a alors rendu plusieurs décisions

⁴² J. Inazu, *Liberty’s Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, (U.S.A.: Yale U. Press, 2012), p. 61.

⁴³ *Whitney c. California*, 274 US 375 à 387 (1927) (non souligné dans l’original).

⁴⁴ Inazu, « Forgotten Assembly », *supra* note 9, p. 597.

⁴⁵ 299 US 353 p. 364 (1937).

⁴⁶ *Thomas c. Collins*, 323 US 516, pp. 530-531 (1945). Voir également *NAACP c. Alabama ex rel. Patterson*, 357 US 449, p. 460 (1958) (confirmant le lien étroit entre la liberté d’expression et la liberté de réunion).

historiques en vertu du premier amendement⁴⁷. Pour des motifs essentiellement doctrinaux, la disposition relative à la liberté de réunion s’est atrophiée et, au fil du temps, a été englobée dans la disposition relative à la liberté d’expression⁴⁸. Comme Inazu et d’autres l’expliquent, la doctrine relative au premier amendement a établi un lien inextricable entre les dispositions relatives à la liberté d’expression et à la liberté de réunion, mais n’a pas réussi, ce faisant, à distinguer et à valider la réunion pacifique comme un droit constitutionnel indépendant et autonome⁴⁹.

Au moment de l’adoption de l’alinéa 2c), la liberté de réunion occupait peu ou pas de place dans la jurisprudence relative au premier amendement, et n’a pas joué de rôle dans les décisions de la Cour suprême des États-Unis depuis plus de 30 ans⁵⁰. Dans ce mouvement doctrinal, on a oublié que « le droit de réunion, comme le droit de pétition, était à l’origine considéré comme essentiel pour garantir la capacité de réaction démocratique et la participation active des citoyens » [traduit par nos soins]⁵¹. Ce vide a inspiré une littérature riche et brûlante qui appelle à une renaissance de la disposition relative à la liberté de réunion afin de protéger les mouvements qui font

⁴⁷ Voir, par exemple, *Edwards c. South Carolina*, 372 US 229 (1963); *Cox c. Louisiana*, 379 US 536 (1965); *Brown c. Louisiana*, 383 US 131 (1966); *Shuttlesworth c. City of Birmingham*, 394 US 147 (1969).

⁴⁸ Deux évolutions ont contribué à affaiblir le statut de la disposition relative à la liberté de réunion. Premièrement, la Cour a établi et reconnu des droits d’association et un concept d’association expressive. Contrairement à l’alinéa 2d) de la *Charte*, qui garantit expressément la liberté d’association, le texte du premier amendement protège la liberté de réunion mais pas la liberté d’association, qui a été intégrée à la jurisprudence au moyen de décisions judiciaires. Deuxièmement, deux doctrines sont devenues dominantes dans le cadre de la disposition relative à la liberté d’expression; la première est la doctrine de l’expression et du comportement (*speech-conduct doctrine*), qui a des répercussions négatives sur la protection des actions entreprises par une réunion; la deuxième est la doctrine des heures, du lieu et du mode de tenue de la réunion, qui fournit une construction doctrinale pour les limites aux activités de liberté d’expression dans les espaces publics. Voir *infra*, note 95.

⁴⁹ Outre Inazu, *supra* note 42, voir Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *supra* note 8, p. 589 (soutenant que si le droit de réunion protège l’action collective et la délibération publique collective, la liberté d’expression protège l’individu); Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11, p. 100 (déclarant qu’en traitant la réunion comme une des formes que peut prendre la liberté d’expression, les tribunaux ne parviennent pas à comprendre les caractéristiques distinctes de la réunion et les raisons pour lesquelles la réunion devrait être traitée différemment).

⁵⁰ Inazu, *Liberty’s Refuge*, *ibid*, p. 62.

⁵¹ Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *ibid*. p. 588.

passer la précarité des communautés vulnérables au premier plan de l’attention publique⁵².

La mise en garde adressée au Canada est la suivante : la protection de la liberté de réunion pacifique prévue par la *Charte* risque d’être reléguée au second plan. Elle pourrait y languir indéfiniment, comme une promesse insignifiante et non tenue de la *Charte*. Les mouvements de protestation de ces dernières années, y compris le convoi de protestation et ses implications pour la liberté de réunion pacifique, appellent à un changement de perspective. Si cela n’est pas fait dès maintenant, dans ces circonstances, il est difficile de savoir quand l’alinéa 2c) jouera un rôle dans la définition des libertés fondamentales de la *Charte*. Comme le démontre le premier amendement, le défi consiste à distinguer la liberté de réunion pacifique des autres libertés fondamentales et à établir une doctrine sur le rôle distinctif qu’elle joue dans la réalisation et la promotion des objectifs démocratiques de la *Charte*.

III. Troisième partie : Vers une conception de la réunion pacifique fondée sur l’alinéa 2c) de la *Charte*

Les libertés fondamentales énoncées à l’article 2, à savoir la liberté de conscience et de religion (alinéa 2a)), la liberté d’expression et de presse (alinéa 2b)), la liberté de réunion pacifique (alinéa 2c)) et la liberté d’association (alinéa 2d)), sont de nature abstraite et posent deux questions d’interprétation essentielles. La première est conceptuelle ou philosophique et a trait à la nature et à la portée du droit en question. Il s’agit de déterminer comment et pourquoi la *Charte* protège chacune de ces libertés fondamentales. La deuxième est liée à l’équation structurelle de la *Charte*, entre la violation et la justification. Dans un premier temps, l’analyse porte sur la protection constitutionnelle et sur la question de savoir si elle a été violée. Dans un second temps, elle se concentre sur l’article 1 et sur la question de savoir si la violation en

⁵² Voir surtout Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *ibid.*; « All Assemble », *supra* note 11; et « Defining Peaceably: Policing the Line Between Constitutionally Protected Protest and Unlawful Assembly » (2015), 50:1 *Mo. L. Rev.* 961; J. Inazu, *Liberty’s Refuge*, *supra* note 42; « Forgotten Assembly », *supra* note 9; « Virtual Assembly » (2013), 98:5 *Cornell L. Rev.* 1093; « Unlawful Assembly as Social Control » (2017) 64:2 *U.C.L.A. Law Rev.* 2, et T. Zick, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places* (New York: Cambridge U. Press, 2008); « Parades, Picketing, and Demonstrations », dans A. Stone et F. Schauer, eds., *The Oxford Handbook of Freedom of Speech* (Oxford: Oxford U. Press, 2021); « Recovering Assembly », *supra* note 41.

question constitue une limite raisonnable qui se justifie dans une société libre et démocratique⁵³.

Toute interprétation de l’alinéa 2c) suppose trois éléments essentiels : premièrement, un fondement dans les valeurs et les objectifs sous-jacents du droit de réunion libre et pacifique; deuxièmement, une définition du droit prévu à l’alinéa 2c); troisièmement, un cadre fondé sur des principes pour déterminer les limites raisonnables à la liberté de réunion pacifique en vertu de l’article 1 de la *Charte*. Il est à noter qu’en l’absence d’une jurisprudence relative à l’alinéa 2c), le premier amendement de la Constitution américaine et les garanties internationales en matière de droits de la personne peuvent servir de guide pour élaborer une interprétation de l’alinéa 2c)⁵⁴. La citation et la discussion de ces sources ne modifient pas l’objectif visant à faire concorder cette proposition d’interprétation de l’alinéa 2c) avec les principes et les doctrines de la jurisprudence de l’article 2 de la *Charte*.

A. Les valeurs et objectifs sous-jacents de la notion de réunion pacifique

Les réunions et rassemblements publics sont une forme d’action collective et solidaire qui, dans l’acte de se rassembler, créent une représentation ou une forme de visibilité. Si le concept est abstrait, la réalité ne l’est pas. Les images du Canada et du monde entier témoignent de façon vivante et saisissante de la puissance brute, volubile et transgressive des mouvements de masse, des protestations et des manifestations. Cette dynamique présente des risques et suscite des craintes de perturbation, de désordre, voire de chaos. Toute interprétation de la notion de réunion pacifique au sens de l’alinéa 2c) doit répondre à ces craintes, mais il faut aussi comprendre les

⁵³ L’article 1 de la *Charte* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés, sous réserve d’« une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique ». *Charte, supra* note 5.

⁵⁴ Ces sources comprennent l’Observation générale n° 37, (2020) sur le droit de réunion pacifique, Comité des droits de l’homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37; et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »), Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 3^e édition, CDL-AD (2019) 017 rev. La Commission de Venise est un organe consultatif du Conseil de l’Europe, composé d’experts en droit constitutionnel, et son rôle est de fournir des conseils juridiques aux États membres. Voir également Clément Voule, Pedro Vaca et Rémy Ngoy Lumbu, « Déclaration commune sur la protection du droit à la liberté de réunion pacifique dans les situations d’urgence », (15 septembre 2022), en ligne (en anglais seulement) :

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/fassociation/2022-09-15/JointDeclarationProtectingRightFreedominTimesEmergencies15Sept2022.pdf>

valeurs sous-jacentes de cette notion. Les réunions publiques nécessitent une gestion, mais doivent être valorisées pour le rôle qu’elles jouent dans la promotion de la participation collective à la démocratie publique.

Toute interprétation de l’alinéa 2c) doit reposer en premier lieu sur les valeurs et les objectifs sous-jacents de la réunion pacifique. En principe, la liberté de réunion se conjugue avec les autres libertés fondamentales de l’article 2, et fait partie d’un système interdépendant qui remplit des fonctions démocratiques essentielles. En tant que telle, la protection de cette liberté dépend de droits qui se chevauchent, comme la liberté d’expression et d’association⁵⁵. Les réunions se forment invariablement dans la poursuite de buts religieux, expressifs ou associatifs, et seront souvent un « moyen » [traduit par nos soins] d’exercer les autres libertés fondamentales reconnues par la *Charte*⁵⁶. Comme cela a été affirmé dans l’arrêt Koehler, le droit de se réunir pacifiquement favorise les autres libertés fondamentales, en protégeant « le droit des citoyens de se réunir pour exprimer des opinions sur des questions touchant au fonctionnement de toute société libre » [traduit par nos soins]⁵⁷.

Les rassemblements constituent une activité d’expression et, par conséquent, les alinéas 2b) et 2c) sont étroitement liés⁵⁸. La jurisprudence relative à l’alinéa 2b) aborde certains aspects de la notion de réunion, comme le piquetage syndical, qui bénéficie d’un degré élevé de protection constitutionnelle, et le concept d’accès à la propriété publique à des fins d’expression⁵⁹. En outre, dans le cadre d’une réunion, les alinéas 2b) et 2c) sont tous les deux directement concernés, dans la mesure où les participants se livrent généralement à toute une gamme d’activités visées à l’alinéa 2b). La définition de la notion même d’activité d’expression au sens de l’alinéa 2b), à savoir une activité « qui tente de communiquer une signification », englobe la communication verbale et non verbale, et peut englober toute une gamme

⁵⁵ T. Emerson, *The System of Freedom of Expression* (USA: Random House, 1970), p. 286.; voir également l’Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 9.

⁵⁶ Kinsinger, « Positive Freedoms and Peaceful Assembly », *supra* note 7, p. 380.

⁵⁷ *Koehler c. Newfoundland & Labrador*, *supra* note 32, par. 49.

⁵⁸ Voir le document d’information du professeur Moon sur la liberté d’expression, commandé par la Commission sur l’état d’urgence.

⁵⁹ Sur le piquetage syndical, voir *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd*, [2002] 1 R.C.S. 156; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l’alimentation et du commerce, section locale 401*, [2013] 3 R.C.S. 733. En ce qui concerne l’accès à la propriété publique en vertu de l’alinéa 2b), voir *Ville de Montréal c. 2952-1366 Québec Inc.* [2005] 3 R.C.S. 141.

de mouvements, comme le défilé, la marche et le piquetage⁶⁰. Comme il est expliqué ci-dessous, les activités expressives des participants à une réunion sont protégées par l’alinéa 2b), mais sont assujetties au *Code criminel*, aux lois sur les droits de la personne et aux autres lois qui imposent des limites justifiables à l’expression.

Parce qu’elle est la concrétisation ou la représentation collective d’une activité expressive individuelle, il s’ensuit que la réunion, au sens de l’alinéa 2c), reflète et fait la promotion de valeurs, comme l’autonomie gouvernementale, la recherche de la vérité et la réalisation de soi, qui sont bien ancrées dans la jurisprudence⁶¹. Par ailleurs, la protection des points de vue impopulaires, non conventionnels et dissidents constitue un aspect essentiel et déterminant de l’alinéa 2b)⁶². De la même façon, la Cour suprême du Canada a fondé la garantie de liberté d’association de l’alinéa 2d) sur l’idée de donner du pouvoir à ceux qui se regroupent pour faire entendre leur voix et être des agents du changement⁶³.

La capacité de donner du pouvoir aux voix non entendues et marginalisées est au cœur de l’alinéa 2c); cette raison d’être est d’une acuité toute particulière dans le cas du droit de réunion. Comme l’a expliqué Thomas Emerson, spécialiste du premier amendement, la réunion est « une technique essentielle pour la propagation d’une opinion nouvelle, minoritaire ou non conventionnelle », et « l’instrument indispensable de presque tous les mouvements minoritaires » [traduit par nos soins]⁶⁴. Les réunions ou rassemblements publics peuvent véhiculer un message de protestation ou de

⁶⁰ *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 927, p. 968, avec la mention, à la page 969, que même le stationnement d’une voiture dans une zone d’accès réservé pourrait être protégé par l’alinéa 2b).

⁶¹ Voir *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712, pp. 765-767; *Irwin Toy, ibid.* p. 976.

⁶² La Charte garantit la liberté d’expression afin d’assurer que « chacun puisse manifester ses pensées, ses opinions, ses croyances, en fait, toutes les expressions du cœur ou de l’esprit, aussi impopulaires, déplaisantes ou contestataires soient-elles »; *Irwin Toy, ibid.* p. 968.

⁶³ *Police montée, supra* note 31 (au par. 55, il est indiqué que l’alinéa 2d) « accorde des pouvoirs à des groupes dont les membres, pris individuellement, pourraient trop facilement ne pas réussir à se faire entendre » et, au par. 58, que le fait de se regrouper « confère [...] certains pouvoirs aux groupes vulnérables et les aide à corriger les inégalités au sein de la société », protégeant ainsi les « groupes marginalisés » et favorisant la formation d’une société plus équitable).

⁶⁴ Emerson, *Freedom of Expression, supra* note 55, p. 287.

dissidence, obligeant la communauté à prêter attention et à s’impliquer dans la réparation d’un préjudice⁶⁵.

Ces points de vue sont repris dans les commentaires sur l’interprétation des garanties internationales en matière de droits de la personne. La garantie de réunion pacifique du PIDCP peut être et a été utilisée pour reconnaître et réaliser un large éventail d’autres droits, notamment les droits économiques, sociaux et culturels, et revêt une importance particulière pour les individus et les groupes marginalisés⁶⁶. Ce droit favorise « une culture de démocratie ouverte, permet la participation non violente aux affaires publiques et stimule le dialogue sur les questions d’intérêt public » [traduit par nos soins]⁶⁷. Faisant écho à cette conception, les Lignes directrices élaborées par la Commission de Venise reconnaissent le droit de réunion pacifique comme étant « l’un des fondements d’une société démocratique, tolérante et pluraliste dans laquelle des individus et des groupes d’origines et de croyances différentes peuvent interagir pacifiquement les uns avec les autres » et qu’il contribue donc « à donner la parole aux opinions minoritaires et à donner de la visibilité aux groupes marginalisés ou sous-représentés »⁶⁸.

De cette façon, la protection de la liberté de réunion pacifique garantie par l’alinéa 2c) concorde avec les valeurs sous-jacentes de l’alinéa 2b) et les concepts de droit collectif et d’autonomisation visés par l’alinéa 2d). Cette concordance conceptuelle, au lieu de le dévaloriser ou de le rendre redondant ou superflu, renforce l’alinéa 2c) : un certain degré de cohérence avec les autres libertés reconnues par l’article 2 complète et renforce le statut de la liberté de réunion pacifique en tant que garantie indépendante de la *Charte*. Intégrer la notion de réunion pacifique à la portée de l’alinéa 2b) et la reléguer au second plan est par conséquent une erreur de principe, car cela va à l’encontre de l’intention et de l’objectif de l’alinéa 2c). Bien qu’elle partage des valeurs communes avec les alinéas 2b) et 2d), la protection de la liberté de réunion pacifique prévue par la *Charte* implique que cette liberté soit distincte, et que, par nature, elle puisse être exercée de manière collective, dans un certain espace et à certaines fins.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 2.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 1; voir aussi la Déclaration commune, *supra* note 54 (*soulignant* l’importance de ce droit en tant que composante essentielle de la démocratie et *soulignant* encore l’importance de ce droit dans les situations d’urgence; souligné dans l’original).

Ces caractéristiques distinctives peuvent être mises en évidence et servir de base à une interprétation de la notion de réunion pacifique au sens de la *Charte*. Premièrement, en étant composée de deux individus ou plus, une réunion est nécessairement de nature collective. La Cour suprême du Canada l’a reconnu en définissant la réunion comme une forme d’action collective, et non individuelle, et en déclarant que le droit de réunion pacifique est, par définition, une activité collective « qui n’est pas susceptible d’être accomplie par une seule personne »⁶⁹. La Cour a également confirmé que « [l]a reconnaissance des droits collectifs complète, mais n’efface pas, les droits individuels »⁷⁰. En principe, l’alinéa 2c) garantit le droit des gens de se réunir et de former une « forme d’expression collective » [traduit par nos soins]⁷¹.

En outre, il existe une caractéristique distinctive de la réunion elle-même, en tant que forme de communication. Thomas Emerson a évoqué la « nature dynamique » d’une réunion et ses « atouts importants permettant une expression efficace, qui n’existent dans aucune autre forme de communication » [traduit par nos soins]⁷². Par exemple, la tenue d’une réunion publique ou d’un rassemblement public intègre les notions d’espace et de présence, ou de lieu. Comme l’explique Butler, « les avantages expressifs critiques de la proximité et de l’immédiateté » sont inhérents à ces lieux « de représentation » [traduit par nos soins]⁷³. Selon elle, le pouvoir de se rassembler « est en soi une prérogative politique importante, tout à fait distincte du droit de dire ce que l’on a à dire » [traduit par nos soins]⁷⁴. Sur le plan conceptuel, une réunion est une « mise en scène physique concertée » [traduit par nos soins], qui va au-delà des propos tenus et qui constitue « une forme plurielle de l’exercice de la volonté d’atteindre un but » [traduit par nos soins]⁷⁵. La remise en question de l’hypothèse selon laquelle « la verbalisation reste la norme pour penser l’action politique expressive » [traduit par nos soins] confirme le mode d’expression propre d’une réunion; on peut en effet s’exprimer « en se levant, en se tenant debout, en respirant, en bougeant, en restant immobile » [traduit par nos soins] et en s’engageant ou non dans d’autres actions⁷⁶. La tenue d’une réunion selon ces termes peut avoir pour seul

⁶⁹ *Police montée*, *supra* note 31, par. 64.

⁷⁰ *Ibid.* par. 64, 65.

⁷¹ J. Butler, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly* (« *Performative Assembly* ») (USA: Harvard U. Press, 2015), p. 155.

⁷² Emerson, *Freedom of Expression*, *supra* note 55, p. 286.

⁷³ Butler, *Performative Assembly*, *supra* note 71, p. 21.

⁷⁴ *Ibid.* p. 9.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, p. 18.

but de se rassembler pour faire claquer ses doigts ensemble, tout comme elle peut avoir pour but de provoquer des changements radicaux⁷⁷.

Les mouvements peuvent galvaniser celles et ceux qui sont en situation de vulnérabilité, en proposant des moyens « d’exprimer et de démontrer la précarité, ce qui implique une représentation physique et des formes de liberté d’expression qui relèvent davantage de la réunion publique » [traduit par nos soins]⁷⁸. Plus simplement, les rassemblements publics permettent aux groupes et communautés défavorisés et démunis de forger une entité collective et de faire entendre leur voix. Par exemple, les mouvements et les réunions canadiens décrits brièvement ci-dessus constituent un exercice de démocratie publique, protégeant « le peuple et ses aspirations à une délibération et à une action publiques collectives sur des questions d’intérêt public » [traduit par nos soins]⁷⁹. En tant que tels, ils engagent les aspirations et les objectifs démocratiques de la *Charte*. Pour reprendre les termes des manifestants d’Occupy Toronto, le camp et « la vie dans l’espace, c’était le mouvement lui-même » [traduit par nos soins], et celui-ci a permis aux participants « d’expérimenter et d’apprendre à construire une société juste et équitable » [traduit par nos soins]⁸⁰. Ces objectifs sont au cœur même de la mission démocratique de l’alinéa 2c).

Pour mettre l’accent sur la proposition centrale, l’événement constitutionnel pertinent est l’acte de se réunir, et la valeur de cet événement est inhérente et attachée à la réunion elle-même⁸¹. C’est la réunion, à la fois abstraite sur le plan conceptuel et infiniment diverse sur le plan pratique, qui est protégée par l’alinéa 2c). Le fait d’englober ses propriétés expressives distinctives dans la notion d’expression prévue à l’alinéa 2b), même si elle est large, ne tient pas compte de l’essence de ce droit ni

⁷⁷ Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 41, p. 398 (déclarant que le premier amendement protège le droit des individus qui se rassemblent dans le but de claquer des doigts, de scander des chants, ou simplement de montrer leur solidarité ou leur force par le nombre).

⁷⁸ Butler, *Performative Assembly*, *supra* note 71, p. 15.

⁷⁹ Abu El-Haj, « Neglected Assembly », *supra* note 8, p. 547.

⁸⁰ *Batty c. City of Toronto*, 2011 ONSC 6862 p. 26.

⁸¹ Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 41, p. 398.

de son statut de droit protégé par la *Charte*. Lorsque l’État empêche, restreint ou disperse une réunion, il viole l’alinéa 2c) de la *Charte*⁸².

La prochaine partie se penche à nouveau sur le libellé de l’alinéa 2c) afin de définir le sens de l’expression « réunion pacifique » et d’envisager un critère ou une norme permettant de déterminer s’il y a eu violation de la protection constitutionnelle.

B. La nature et la portée de la réunion pacifique au sens de l’alinéa 2c) de la *Charte*

1. La portée de la protection constitutionnelle

Parce que les travaux d’interprétation de l’alinéa 2c) arrivent tard, on peut exploiter les fondements jurisprudentiels établis. Très tôt, la Cour suprême du Canada a proposé une interprétation libérale et téléologique des droits et libertés de la *Charte* qui a mené, dans le cadre de l’article 2, à une large portée du droit et à l’exigence que les limites soient justifiées en vertu de l’article 1. Comme la liberté de religion et la liberté d’expression, la liberté de réunion pacifique devrait faire l’objet d’une interprétation libérale qui exige que l’État justifie la plupart des limites en vertu de l’article 1⁸³.

Par ailleurs, l’alinéa 2d) présentait un plus grand défi en raison du fait que l’examen des droits syndicaux, comme la négociation collective et le droit de grève, reposait sur celui-ci⁸⁴. Comme nous l’avons déjà fait remarquer, l’alinéa 2c) est nécessairement de nature collective et rejoint l’alinéa 2d) à cet égard. Bien que cela

⁸² L’État viole la liberté de réunion lorsque l’objet des restrictions ou des règlements est la réunion elle-même. M. Kaminski, « Incitement to Riot in the Age of Flash Mobs », 81 *U. Cin. L. Rev.* (2013), p. 38. Le parallèle avec la *Charte* est l’alinéa 2d) et les restrictions qui réglementent une activité parce qu’elle est de nature collective. *Dunmore c. Ontario*, infra note 85.

⁸³ *Irwin Toy*, supra note 60 (établissant un faible seuil de violation pour la plupart des questions relatives à l’alinéa 2b)); voir aussi *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47 (adoption d’une définition libérale de la religion en vertu de l’alinéa 2a) et établissement d’une ingérence non négligeable ou non substantielle comme seuil de violation).

⁸⁴ Dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act*, [1987] 1 RCS 313, (le « Renvoi de l’Alberta »), la Cour a exclu la négociation collective et le droit de grève de l’alinéa 2d) de la *Charte* ; [1987] 1 R.C.S. 313. Des années plus tard, cette décision a été renversée; voir *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. British Columbia*, 2007 CSC 27, et *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4. À quelques exceptions près, la jurisprudence continue d’être marquée par les questions de relations de travail.

ait pris du temps, la Cour a fini par définir l’alinéa 2d) comme un droit collectif et a déclaré que la question centrale dans chaque affaire est de savoir si l’État a empêché une activité en raison de sa nature associative, « décourageant ainsi la poursuite collective d’objectifs communs »⁸⁵. Comme pour l’alinéa 2d), la question clé qui se pose dans le contexte de l’alinéa 2c) est donc de savoir si le gouvernement a découragé la poursuite collective d’un objectif commun en restreignant ou en interdisant un rassemblement ou une réunion public.

Un certain nombre de questions doivent être posées pour définir la portée de cette protection et déterminer quand la liberté de réunion pacifique a été violée.

a. La signification de la notion de réunion

Définie comme un rassemblement de deux ou plusieurs personnes, une réunion peut avoir lieu de manière spontanée ou planifiée, dans un espace public, privé et même virtuel. Une réunion peut ordinairement, mais pas nécessairement, être de nature publique. En vertu du premier amendement, la disposition relative à la liberté de réunion présuppose que les rassemblements sont publics par nature, ce qui implique une présence à laquelle le public a accès et, dans de nombreuses situations, qu’il ne peut éviter⁸⁶. Alors que l’Observation générale n° 37 indique que l’article 21 du PIDCP protège les rassemblements pacifiques où qu’ils aient lieu, les Lignes directrices de la Commission de Venise se concentrent sur les rassemblements qui ont lieu « dans un espace accessible au public »; parallèlement, les Lignes directrices reconnaissent que d’autres formes de rassemblement, comme les réunions privées sans public, peuvent bénéficier d’un certain niveau de protection⁸⁷.

Bien que le fait d’exclure les rassemblements privés soit conforme à l’objectif public et démocratique de l’alinéa 2c), les réunions qui ne présentent pas de caractère public peuvent déclencher la protection constitutionnelle, par exemple, lorsqu’une réunion dans un espace privé projette une présence bruyante dans l’environnement public ou porte atteinte à la sensibilité du public (p. ex. la projection intrusive de lumière ou d’images). Et, bien que peu fréquent, il n’est pas sans précédent que l’État réglemente

⁸⁵ *Dunmore c. Ontario*, 2001 CSC 94, par. 16.

⁸⁶ Voir T. Zick, *Speech Out of Doors*, *supra* note 52 (qui attire l’attention sur la « topographie expressive » [traduit par nos soins] de la disposition relative à la liberté de réunion dans les lieux publics, en tant que lieu critique de la délibération publique, de la participation et de la citoyenneté publique); Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11 (expliquant le rôle de la réunion en plein air dans « le droit, la politique et la culture » [traduit par nos soins]).

⁸⁷ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 6; Lignes directrices, *supra* note 54, para 12, 14.

les rassemblements privés. Comme nous l’avons vu plus haut, les lois racistes aux États-Unis ont interdit les rassemblements d’Afro-Américains qui, à l’époque, étaient considérés comme dangereux par présomption⁸⁸. Enfin, il est bien connu que la dichotomie public/privé est difficile à évaluer; une réunion peut avoir lieu dans un espace public de propriété privée, mais un espace de propriété publique peut être privé par nature.

Tout compte fait, le champ d’application de l’alinéa 2c) ne devrait pas être limité aux réunions qui sont de nature « publique ». Une définition de la réunion englobant tous les rassemblements de deux personnes ou plus, où que ce soit, serait incontestablement très large. Elle pourrait être restreinte en abordant les restrictions sur les rassemblements non publics en vertu de la protection de la liberté d’association prévue à l’alinéa 2d). Une autre possibilité serait d’aligner l’alinéa 2c) sur l’alinéa 2a) et d’ajouter une exigence selon laquelle toute violation de la liberté de réunion doit être plus qu’insignifiante ou non substantielle⁸⁹.

Enfin, le concept de réunion ne se limite pas à sa concrétisation à un moment et en un lieu précis, mais inclut les activités qui font « partie intégrante » de la réunion, comme la mobilisation des ressources, la planification, la préparation et la publicité d’un rassemblement, ainsi que les déplacements vers et depuis le lieu de réunion⁹⁰.

b. L’objectif d’une réunion

La question suivante est de savoir si une réunion visée par l’alinéa 2c) doit avoir un but. Entendue simplement comme un rassemblement de deux personnes ou plus, la notion de « réunion » pourrait englober une gamme inimaginable de rassemblements fortuits et sans but, y compris celui d’employés de bureau qui attendent l’ascenseur et des files d’attente de tout type⁹¹. Sur ce point, l’histoire de la disposition relative à la liberté de réunion du premier amendement est une fois de plus intéressante. Bien que les mots aient été retirés de l’ébauche, la disposition garantissait à l’origine le droit du peuple de se réunir pacifiquement « pour un bien commun » [traduit par nos soins]⁹². Bien qu’il ne s’agisse pas d’une exigence formelle, la notion de « but » fait

⁸⁸ *Supra* note 12.

⁸⁹ *Amselem*, *supra* note 83.

⁹⁰ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 33; voir aussi les Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 54 (y compris la planification, la préparation et la publicité dans la conception de ce droit).

⁹¹ Dans ces cas, le rassemblement n’a pas d’autre but que la tâche à accomplir, à savoir prendre l’ascenseur, acheter des billets pour un film ou assister à un événement.

⁹² J. Inazu, « Forgotten Assembly », *supra* note 9, pp. 571-573 (présentant l’historique de la rédaction de cette disposition).

partie intégrante de certaines interprétations de la réunion pacifique. L’Observation générale n° 37 décrit la réunion pacifique au sens de l’article 21 du PIDCP comme « le rassemblement non violent de personnes à des fins spécifiques, principalement pour l’expression d’opinions »⁹³. Dans le même ordre d’idées, les Lignes directrices de la Commission de Venise sont « principalement axées » sur les assemblées formées dans un « but expressif commun », interprété, de façon libérale, comme « une émotion, une idée ou une opinion relative à des questions d’intérêt public »⁹⁴. Selon ces définitions, la notion d’expression englobe un large éventail de comportements⁹⁵.

De même, une conception large de la communication en vertu de l’alinéa 2c) peut tenir compte des innombrables façons dont une réunion peut révéler et exprimer son but⁹⁶. Là encore, la définition de l’alinéa 2c) peut s’inspirer des autres libertés fondamentales de l’article 2, en particulier la garantie de la liberté d’expression prévue à l’alinéa 2b). La définition peu exigeante de l’expression proposée dans l’arrêt *Irwin Toy* (toute tentative de transmettre une signification) a servi le double objectif d’accorder à l’alinéa 2b) une interprétation large et d’établir le principe de neutralité quant au contenu⁹⁷. Ce principe signifie que la portée de l’alinéa 2b) est égalitaire et s’étend à tout contenu expressif, à l’exception des formes d’expression violentes. Le

⁹³ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 4.

⁹⁴ Lignes directrices, *supra* note 54, par. 12, 42.

⁹⁵ La distinction entre l’expression et le comportement du premier amendement pose des problèmes en ce qui concerne la disposition relative à la liberté de réunion. Comme l’a déclaré Emerson, l’adoption de cette distinction par la Cour suprême des États-Unis « a privé une grande partie du droit de réunion et de pétition, ainsi que d’autres formes d’expression vitales, de toute protection réelle au titre du premier amendement » [traduit par nos soins]. *Freedom of Expression*, *supra* note 55, p. 297. Beaucoup d’autres personnes partagent cet avis; voir, par exemple, M. Kaminski, « Inciting Riot », *supra* note 82, p. 36 (citant C. Edwin Baker et notant que la distinction entre expression et comportement « relègue immédiatement les réunions, qui *sont manifestement des comportements*, à un statut constitutionnel inférieur à celui de l’expression » [traduit par nos soins]; non souligné dans l’original).

⁹⁶ Cela pourrait inclure le claquement de doigts. Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 77.

⁹⁷ *Irwin Toy*, *supra* note 60 (définissant l’expression comme étant toute tentative de transmettre une signification). *Irwin Toy* a ajouté une deuxième étape à l’analyse de l’alinéa 2b) – le critère de l’objet et de l’effet – qui peut réduire la portée de la garantie dans certaines circonstances, mais pas dans beaucoup.

fait qu’une activité expressive soit offensante ou répugnante n’affecte pas son statut constitutionnel en vertu de l’alinéa 2b)⁹⁸.

Bien que tout contenu expressif soit protégé à première vue, l’arrêt *Irwin Toy* a ajouté une mise en garde pour les formes d’expression violentes, qui sont exclues de l’alinéa 2b) et définies comme des « menaces ou [des] actes de violence »⁹⁹. Dans le contexte de l’alinéa 2c), la mise en garde est de nature littérale et exclut les réunions ou les rassemblements qui ne sont pas « pacifiques » de la portée de la protection constitutionnelle. Il s’agit de l’élément le plus critique de l’alinéa 2c), car il soulève la question fondamentale de savoir si, eu égard aux réunions, la protection constitutionnelle tombe lorsqu’elles sont jugées perturbatrices, ou bien lorsque les participants se livrent à des activités violentes.

c. La signification de la notion de réunion pacifique

Dans le cadre de l’alinéa 2c), il est essentiel de déterminer si une réunion est pacifique ou non¹⁰⁰. Par définition, le terme « pacifique » peut signifier « sans violence » ou « calme et tranquille » [traduit par nos soins], et de ce point de vue, sa signification a des conséquences déterminantes sur la portée de l’alinéa 2c)¹⁰¹. La question centrale est de savoir si une réunion est uniquement non pacifique lorsqu’elle représente une menace de violence ou est violente en tant qu’entité collective, ou si la protection de l’alinéa 2c) tombe lorsque la réunion se déroule de manière perturbatrice ou illégale, mais non violente.

La définition de ce critère présente des « difficultés d’interprétation aiguës » [traduit par nos soins] lorsqu’il est appliqué aux réunions engagées dans « la désobéissance civile et d’autres activités non conventionnelles, mais non violentes » [traduit par nos soins]¹⁰². L’essence même du pouvoir et de la capacité de transformer d’une réunion réside dans l’élément de perturbation. Emerson reconnaît que les réunions publiques peuvent être « brutales, agressives et tumultueuses » [traduit par nos soins], mais il

⁹⁸ Si une activité transmet ou tente de transmettre une signification, elle a un contenu expressif et entre, à première vue, dans le champ d’application de la garantie. *Ibid*, p. 969.

⁹⁹ *R c. Khawaja*, 2012 CSC 69, par. 70 (rejetant la proposition selon laquelle l’exclusion de la portée de l’alinéa 2b) se limite aux actes de violence physique et déclarant que l’alinéa 2b) exclut les menaces et les actes de violence).

¹⁰⁰ Il convient de noter que la disposition relative à la liberté de réunion ou l’alinéa 1e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne font aucune référence au caractère « pacifique » de la réunion.

¹⁰¹ *Dictionnaire Cambridge*, en ligne :

<<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/peaceful>>

¹⁰² Zick, « Recovering Assembly », *supra* note 41, p. 387.

ajoute qu’« exiger comme condition de réunion la garantie qu’aucune violation de la loi ne se produira, c’est tout simplement détruire la notion de réunion publique » [traduit par nos soins]¹⁰³. Il faudra, dans le cadre de l’alinéa 2c), rendre constitutionnel un élément de perturbation – dans le cadre des objectifs de consolidation de la démocratie de l’alinéa 2c) – mais jusqu’à une certaine limite.

Comme l’explique C. Edwin Baker, la réunion pacifique représente le droit des personnes à faire de leur « présence physique pacifique » [traduit par nos soins] un moyen d’interférer avec les activités d’autrui, cette interférence faisant « partie du pouvoir de la liberté de réunion » [traduit par nos soins]¹⁰⁴. En conséquence, toute théorie selon laquelle « les effectifs nombreux provoquent de mauvais effets » [traduit par nos soins] va à l’encontre de l’intérêt de disposer d’une garantie formelle de la liberté de réunion¹⁰⁵. La perturbation peut être essentielle à « l’efficacité de la protestation publique » [traduit par nos soins], en particulier pour les groupes et les communautés qui sont « autrement marginalisés politiquement » [traduit par nos soins]¹⁰⁶. Comme le précise l’Observation générale n° 37, « [i] peut arriver qu’en raison de l’effet perturbateur recherché ou inhérent à la nature même de certains rassemblements pacifiques, un degré de tolérance important soit nécessaire »¹⁰⁷.

Un comportement perturbateur ne suffit pas à faire d’une réunion une réunion non pacifique. Cela dit, les personnes qui participent à des réunions bruyantes, envahissantes et perturbatrices peuvent également enfreindre les lois pénales et réglementaires. La plupart des définitions de la réunion pacifique abordent ce problème en établissant une distinction entre les activités perturbatrices, voire illégales, et la violence. Selon les Lignes directrices de la Commission de Venise, les comportements qui peuvent « gêner ou offenser » et ceux qui « entravent, empêchent ou gênent temporairement les activités de tiers » entrent dans la portée de la liberté¹⁰⁸. Ce droit n’est pas non plus compromis par le fait de repousser, de bousculer et de perturber la circulation des véhicules ou des piétons ou les activités quotidiennes¹⁰⁹. Comme le soutient El-Haj, la définition des termes « pacifique » ou

¹⁰³ Emerson, *Freedom of Expression*, *supra* note 55, p. 288.

¹⁰⁴ C. Edwin Baker, « Unreasoned Reasonableness: Mandatory Parade Permits and Time, Place, and Manner Regulations », 78 *Nw. U. L. Rev.* 937, p. 980 (1983).

¹⁰⁵ M. Kaminski, « Inciting Riot », *supra* note 82, p. 38 (paraphrasant Baker).

¹⁰⁶ Abu El-Haj, « Defining Peaceably », *supra* note 52, p. 980.

¹⁰⁷ *Supra* note 54, par. 44.

¹⁰⁸ *Supra* note 54, par. 19.

¹⁰⁹ *Ibid.* Voir également Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 15.



« paisiblement » [traduit par nos soins] devrait reposer sur les risques réels de violence plutôt que sur le désordre et l’illégalité¹¹⁰.

Les Lignes directrices de la Commission de Venise interprètent la violence de façon étroite comme étant « l’utilisation ou l’incitation manifeste de l’utilisation de la force physique qui inflige ou est destinée à infliger des blessures ou des dommages matériels graves lorsque ces blessures ou ces dommages sont susceptibles de se produire »¹¹¹. Dans le même ordre d’idées, l’Observation générale n° 37 indique que la violence au sens de l’article 21 du PIDCP implique « l’utilisation contre autrui par les participants d’une force physique susceptible d’entraîner des blessures ou la mort, ou de causer des dommages graves aux biens »¹¹². En d’autres termes, les commentaires interprétatifs sur les garanties internationales fixent un seuil élevé quant à la liberté de réunion, en définissant une réunion non pacifique comme une réunion violente.

En dehors de la présence de violence, la question qui se pose pour l’alinéa 2c) est de savoir si une réunion peut perdre la protection de la *Charte* parce qu’elle est perturbatrice. Il est désormais essentiel de se pencher sur la tension qui existe entre le comportement des participants à une réunion et la réunion elle-même. Une réunion est une entité collective et, en général, les actes de violence isolés commis par des individus ne peuvent être attribués à l’acte de réunion lui-même. Comme l’a déclaré la Cour suprême des États-Unis dans l’affaire *NAACP c. Claiborne Hardware Co.*, l’incidence d’une certaine violence au cours d’une campagne de boycott contre des marchands blancs – et les « conséquences éphémères d’un nombre relativement faible d’actes violents » [traduit par nos soins] – n’ont pas marqué l’« effort collectif tout entier » d’une « empreinte » de violence [traduit par nos soins]¹¹³. En l’absence de violence « manifestement généralisée » [traduit par nos soins], les transgressions commises par les participants ne sauraient suffire à caractériser ou compromettre la réunion¹¹⁴. En outre, la violence à l’encontre des participants à une réunion pacifique,

¹¹⁰ Abu El-Haj, « All Assemble », *supra* note 11, p. 1039.

¹¹¹ Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 51.

¹¹² Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 15.

¹¹³ 458 U.S. 886, p. 933; La décision *Claiborne* a été fondée sur le concept de liberté d’association du premier amendement, et non sur la disposition relative à la liberté de réunion.

¹¹⁴ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 17, 19.



qu’elle soit le fait des autorités ou de tiers, ne saurait faire de cette réunion une réunion non pacifique¹¹⁵.

Un seuil fondé sur la violence est un seuil élevé, mais une norme fondée sur l’échelle et l’ampleur des perturbations pour déterminer quand celles-ci entraînent le caractère non pacifique d’une réunion peut être problématique, car des perturbations relativement faibles peuvent être considérées comme non pacifiques. En particulier, une interprétation discrétionnaire de la notion de perturbation peut faire en sorte que les rassemblements publics et les réunions qui défendent des causes impopulaires risquent d’être contenus ou dispersés, et que leurs participants soient accusés d’infractions relativement mineures. À cet égard, la structure de la *Charte* est importante; des limites à une réunion qui est perturbatrice – mais non pacifique – peuvent et doivent être imposées en vertu de l’article 1.

En résumé, la question qui se pose dans le cadre de l’alinéa 2c) est de savoir si la notion de réunion fait l’objet d’une interprétation conceptuelle, si elle est protégée en tant que telle et de quelle manière. Les personnes qui contreviennent aux objectifs d’une réunion en commettant des actes criminels et autres actes illégaux sont responsables de leurs actes en tant qu’individus. Les actes des participants n’entachent pas la réunion ou n’affectent pas son statut constitutionnel, à moins et jusqu’à ce que les actes transgressifs deviennent si massifs qu’ils caractérisent la réunion elle-même. Bien qu’un comportement perturbateur et même illégal ne compromette pas le caractère pacifique d’une réunion, une telle réunion qui se livre ou menace de se livrer à des actes de violence cesse d’être pacifique¹¹⁶.

Une interprétation large de l’alinéa 2c) est compatible avec les valeurs et les objectifs de la protection constitutionnelle, concorde avec l’exclusion des formes d’expression violentes prévue à l’alinéa 2b) et s’inscrit dans le cadre structurel de la *Charte*. Elle concorde également avec l’interprétation de la notion de réunion pacifique en vertu des garanties offertes par les droits de la personne, selon lesquelles la notion de réunion pacifique englobe les comportements illicites qui ne menacent pas d’entraîner des actes de violence ou n’en entraînent pas. En outre, et pour insister sur ce point, cette conception des droits ne signifie pas que le comportement illégal d’une réunion

¹¹⁵ *Ibid*, par. 18. Voir également les Lignes directrices de la Commission de Venise, qui précisent que la possibilité que d’autres personnes se joignent à un rassemblement – comme des extrémistes violents – n’annule pas le droit de ceux qui restent pacifiques, pas plus que « les violences sporadiques ou d’autres actes punissables commis par d’autres ». *Supra* note 54, par. 50.

¹¹⁶ Il convient de noter qu’une menace de violence peut survenir avant ou pendant une réunion.

ne peut être limité. Ce que cela signifie, en revanche, c’est que de telles limites doivent être justifiées en vertu de l’article 1.

Il s’agit là d’une question cruciale pour la Commission qui devra s’appuyer sur une interprétation de l’alinéa 2c), ainsi que sur des conclusions de fait concernant la nature, la portée et l’ampleur des activités du convoi de protestation. Il sera essentiel de savoir si et dans quelle mesure la réunion a avalisé ou encouragé la violence, les comportements violents ou les menaces de violence, dans quelle mesure les individus ont commis des actes transgressifs et si des actes illégaux ont été commis dans la poursuite des objectifs de la réunion, et – tout bien considéré – si les activités du convoi étaient pacifiques ou non pacifiques au sens de l’alinéa 2c). Il faut notamment déterminer si et quand une réunion qui était pacifique au départ s’est transformée en une réunion qui a perdu son caractère pacifique.

d. Réunion virtuelle ou en ligne

Dans sa conception traditionnelle, la notion de réunion renvoie à un rassemblement physique d’individus, dans un espace physique par nature. Aujourd’hui remise en cause par le poids de la technologie numérique, cette conception a été revue pour englober les formes de rassemblement virtuelles et en ligne. Plutôt que de les remplacer, la communication numérique facilite les formes d’expression collective et complète les moyens traditionnels de participation aux réunions publiques¹¹⁷.

Les espaces de communication en ligne étendent le concept de formation d’une réunion au-delà de la réalité physique. Les personnes dont la mobilité est limitée par des contraintes physiques ou économiques peuvent participer grâce au moyen relativement peu coûteux qu’est la réunion en ligne¹¹⁸. Comme le montrent le convoi de protestation et un certain nombre de mouvements publics, les plateformes en ligne peuvent être déployées pour aider, augmenter et élargir l’objectif d’une réunion et sa visibilité¹¹⁹. Le rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de réunion et

¹¹⁷ T. Zick, « Parades, Picketing, and Demonstrations », dans Stone et Schauer, eds., *The Oxford Handbook of Freedom of Speech*, *supra* note 52; voir aussi J. Inazu, « Virtual Assembly », *supra* note 52.

¹¹⁸ Inazu, *ibid*, p. 1110.

¹¹⁹ Voir le document d’information du professeur Laidlaw pour la Commission sur l’état d’urgence, intitulé « Mis- Dis- and Mal-Information and the Convoy: An Examination of the Roles and Responsibilities of Social Media ». Voir également R. Teruelle, « Social Media, Red Squares, and Other Tactics: The 2012 Québec Student Protests », thèse de doctorat, Faculty of Information, Université de Toronto (fournit des preuves empiriques de l’utilisation tactique des médias sociaux par les étudiants, qui ont permis aux étudiants et à leurs partisans de manifester dans les rues de Montréal pendant plus de 100 nuits consécutives).

d’association a constaté que « le pouvoir de la technologie numérique est entre les mains des personnes qui cherchent à se rassembler pour faire progresser la démocratie, la paix et le développement » [traduit par nos soins]¹²⁰. Ajoutant que « l’accès à Internet et aux technologies numériques » est un aspect essentiel de « méthodes particulières et créatives de protestation et d’organisation » [traduit par nos soins], il a indiqué que la liberté et l’accès aux technologies devaient être la règle, et les limites l’exception¹²¹. Comme indiqué ci-dessus, les activités faisant partie intégrante d’une réunion – notamment la planification, l’organisation et la diffusion d’informations sur un rassemblement – sont protégées par l’alinéa 2c). Cette protection vaut pour les activités en ligne comme pour les activités hors ligne.

Les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, tels que la CEDH et le PIDCP, reconnaissent le rôle d’Internet dans la tenue et la facilitation de réunions, et intègrent la réunion virtuelle dans la notion de réunion pacifique¹²². Selon les Lignes directrices, la possibilité que des réunions se déroulent entièrement en ligne ne peut être exclue¹²³. Parmi les questions clés relatives aux réunions virtuelles figurent le blocage et le refus d’accès à Internet et aux médias sociaux, ainsi que la surveillance par l’État des participants aux réunions en ligne¹²⁴. Là encore, les activités en ligne sont protégées par l’alinéa 2b) et soumises aux limites de la liberté d’expression qui visent la diffusion de propagande haineuse ou la violation des lois sur les droits de la personne.

En principe, la définition de la réunion au sens de l’alinéa 2c) ne requiert pas un rassemblement physique. La notion de réunion pacifique au sens de l’alinéa 2c) devrait englober les formes de réunion en ligne, ainsi que la participation en ligne à une réunion ou un rassemblement physique en aidant à l’organisation ou au soutien de la réunion physique et de ses activités. Un rassemblement dans un espace public, qu’il soit virtuel ou physique, est une réunion.

¹²⁰ Cité dans Laura O’Brien et Peter Micek, *Defending Peaceful Assembly and Association in The Digital Age: Takedowns, Shutdowns, And Surveillance* (juillet 2020) p. 12, en ligne : <<https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/Defending-Peaceful-Assembly-Association-Digital-Age.pdf>>.

¹²¹ *Ibid.* pp. 12-13.

¹²² Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 13, 34. Lignes directrices, *supra* note 54, par. 20, 45, 65-73. Voir aussi la Déclaration commune, *supra* note 54 (*réaffirmant* le rôle important joué par Internet, les médias sociaux et les autres technologies de l’information et de la communication dans la mise à disposition d’un espace permettant aux individus et aux groupes de se mobiliser et d’organiser des réunions; souligné dans l’original).

¹²³ Lignes directrices, *ibid.* par. 45.

¹²⁴ Lignes directrices, *ibid.* par. 69, 70; voir aussi *supra* note 120.



e. Une norme en matière de violation

En résumé, l’alinéa 2c) vise les rassemblements de deux personnes ou plus qui forment une réunion pacifique dans un but défini au sens large comme étant de nature communicative. La protection constitutionnelle vise les réunions qui sont perturbatrices et dans lesquelles sont commis des actes illicites, mais exclut les réunions qui ne sont pas pacifiques parce qu’elles menacent de commettre ou commettent des actes de violence. Elle établit un seuil de violation qui se concentre sur la réunion, en tant qu’entité collective. Le gouvernement viole l’alinéa 2c) lorsqu’il interdit ou réglemente un rassemblement qui relève de cette conception de la réunion pacifique.

Cette définition est fondée sur les caractéristiques distinctives de la liberté de réunion et concorde avec la garantie de liberté d’expression de l’alinéa 2b), qui lui est étroitement liée. À ce titre, la garantie de l’alinéa 2c) est complémentaire d’autres garanties, comme celle de l’alinéa 2b), sans les supplanter ni être supplantée par elles. Un cadre doctrinal permettant de déterminer l’accès à la propriété publique à des fins d’expression existe dans le cadre de l’alinéa 2b), et il convient de déterminer si et comment il entre en relation avec l’alinéa 2c)¹²⁵. L’alinéa 2c) présente également des points de correspondance avec l’alinéa 2d), car les droits prévus dans ces alinéas sont tous deux des droits collectifs et sont protégés en tant que tels. Cependant, la jurisprudence relative à l’alinéa 2d) diffère de celle relative aux autres alinéas, car elle se fonde sur les relations de travail, ce qui a conduit à fixer un seuil plus élevé pour conclure à la violation de cette garantie. L’alinéa 2c) devrait être analysé par analogie avec les alinéas 2a) et 2b) et faire l’objet d’une interprétation libérale qui établit un seuil de violation relativement bas¹²⁶.

¹²⁵ La question est de savoir si la doctrine de l’alinéa 2b) qui concerne l’expression s’applique et limite potentiellement l’accès à la propriété publique à des fins de rassemblement en vertu de l’alinéa 2c). La première impression est qu’il ne semble pas judicieux, en principe, que la doctrine de l’alinéa 2b) détermine la portée de l’accès à l’espace public aux fins connexes mais distinctes de l’alinéa 2c), à savoir la réunion pacifique.

¹²⁶ La norme de « l’entrave substantielle » dans le contexte de l’alinéa 2d) a été établie dans le contexte d’un droit d’accès à un processus de négociation collective et d’une obligation positive de la part du gouvernement de participer à ce processus. Pour cette raison, les propositions visant à appliquer cette norme en vertu de l’alinéa 2c) ne devraient pas être suivies. Mais voir Alexander, « Exploring a More Independent Freedom », *supra* note 7, pp. 14-17 (proposant ce critère pour l’alinéa 2c)). Voir aussi Kinsinger, « Positive Freedoms and Peaceful Assembly », *supra* note 7.



Le gouvernement peut enfreindre l’alinéa 2c) de nombreuses façons, notamment en recourant à des mesures de restriction et à l’émission d’avis préliminaires, en prononçant des ordonnances empêchant la tenue d’un rassemblement, et en procédant à la dispersion d’un rassemblement et à la sanction des participants pour leurs actions. Une fois que l’interférence avec une réunion pacifique est établie en vertu de ces principes directeurs d’analyse, et qu’il est ainsi contrevenu à l’alinéa 2c), les limites doivent être justifiées en vertu de l’article 1.

C. Limites raisonnables à la liberté de réunion pacifique

La liberté de réunion pose des questions difficiles quant à sa réglementation. Même lorsqu’elles sont pacifiques, les réunions publiques peuvent être perturbatrices, source d’intimidation et de troubles pour les communautés proches, et souvent prises au piège. Cela complique l’analyse aux deux étapes. Comme démontré plus haut, cela influence l’interprétation de l’alinéa 2c) et la signification d’une réunion pacifique. Selon l’approche décrite ci-dessus, la plupart des limites imposées à une réunion, du fait même de sa tenue, seraient justifiées par l’article 1.

1. Principes généraux

L’analyse fondée sur l’article 1 des dispositions législatives qui violent la *Charte* est régie par le critère de l’arrêt *Oakes*¹²⁷. Plutôt que de fournir une analyse formelle des dispositions législatives en cause dans le cadre de l’enquête de la Commission, à savoir, l’article 19 de la LMU et l’article 2 du RMU ou d’autres, le présent document met en évidence certains facteurs clés qui interviennent dans l’examen des limites raisonnables imposées aux activités de réunion. Le présent document d’information ne traite pas en détail des questions qui se posent en matière de maintien de l’ordre dans les réunions et mouvements publics¹²⁸. Il ne traite pas non plus des questions relatives aux restrictions préliminaires et aux mécanismes consistant à donner des avis préalables, qui ne sont pas en cause dans la présente enquête¹²⁹.

À cet égard, les principes et les lignes directrices émanant d’autres ressorts ne sont pas contraignants en vertu de la *Charte*, mais peuvent servir à des fins de démonstration, surtout en l’absence d’une jurisprudence relative à l’alinéa 2c). Par

¹²⁷ *R c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103.

¹²⁸ Sur ces questions, voir le document d’information du professeur Diab pour la Commission, intitulé « The Policing of Large-Scale Protests in Canada: Why Canada Needs a Public Order Police Act », entre autres.

¹²⁹ Sur cette question, voir l’Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 70-73, et les Lignes directrices, *supra* note 54, par. 112-124.

exemple, le cadre analytique élaboré en vertu du PIDCP et de la CEDH est semblable aux concepts clés de la justification selon le critère de l’arrêt Oakes. En vertu de ces garanties, les éléments déterminants que sont la légalité, la nécessité et la proportionnalité des restrictions correspondent au critère de l’arrêt Oakes et aux exigences selon lesquelles les violations de la *Charte* doivent être prévues par la loi, viser un objectif urgent et réel et respecter une norme de proportionnalité¹³⁰. Tel que mentionné, le Préambule de la *Loi sur les mesures d’urgence* reconnaît les responsabilités du Canada à titre de signataire du PIDCP, ainsi qu’en vertu de la *Charte*.

Toute discussion sur les limites raisonnables à la liberté de réunion – y compris la désignation de zones d’accès réservé et la dispersion d’un rassemblement – dépend avant tout du contexte. Cela dit, l’analyse doit être effectuée dans un cadre de principe qui aborde deux types de mesures restrictives : les interdictions et les prohibitions fondées sur les circonstances, et les mesures restrictives quant aux « heures, au lieu et au mode » de réunion [traduit par nos soins]. En général, les interdictions générales qui empêchent ou imposent des restrictions à une réunion en raison de son message ou de son objectif posent particulièrement problème. Les autres restrictions concernant le temps, le lieu ou le mode de réunion doivent être proportionnées et ne pas porter indûment atteinte à la liberté.

En ce qui concerne les interdictions, l’Observation générale et les Lignes directrices précisent que l’interdiction d’une réunion est une mesure de dernier recours qui ne devrait intervenir qu’après avoir envisagé et essayé des mesures moins lourdes¹³¹. Les interdictions générales sont considérées comme des « restrictions excessives » et « présumées disproportionnées » [traduit par nos soins] pour cette raison¹³². En outre, les réunions ne doivent pas être interdites dans la capitale ou dans toutes les rues de la ville; de même, il faut éviter de désigner des périmètres autour des tribunaux, des parlements, des lieux d’importance historique et d’autres bâtiments officiels comme étant des lieux interdits aux réunions, toute limite devant être précisément justifiée et étroitement circonscrite¹³³.

¹³⁰ Voir plus généralement l’Observation générale, *ibid.*, par. 36 (présentation de ces exigences).

¹³¹ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 37; Lignes directrices de la Commission de Venise, *supra* note 54, par. 132; voir aussi la Déclaration commune, *supra* note 54, par. 2 (Principes généraux).

¹³² Observation générale, *ibid.* par. 32, 38; Lignes directrices, *ibid.* par. 133.

¹³³ Observation générale, *ibid.* par. 55-56.

La neutralité à l’égard de la teneur des réunions est un autre principe important, et les restrictions ne doivent pas être fondées sur l’objectif d’une réunion ou sur le contenu de son message¹³⁴. En particulier, « des efforts redoublés devraient être faits pour permettre la tenue des réunions exprimant un message politique et celles-ci devraient bénéficier d’une protection renforcée »¹³⁵. Tel que mentionné, une réunion qui menace ou incite à la violence, ou qui est fondée sur un objectif violent ou interdit par le droit pénal (c.-à-d. la propagande haineuse), n’est pas protégée par l’alinéa 2c). Autrement, et en principe, une réunion ne devrait pas être interdite, réglementée ou dispersée parce que l’État ou la communauté environnante considère son objectif ou son message comme offensant. Dans ce cas, les règles de la liberté d’expression s’appliquent et les restrictions ne doivent pas être utilisées pour « museler l’expression de l’opposition politique au pouvoir en place, la contestation de l’autorité (...) ou la recherche de l’autodétermination »¹³⁶. En règle générale, l’utilisation de drapeaux, d’uniformes, de signes et de bannières qui contiennent des symboles et des messages, dont certains ou plusieurs peuvent être offensants et dérangeants, ne doit pas faire l’objet de restrictions¹³⁷. À cet égard, l’alinéa 2c) rejoint l’alinéa 2b) et la distinction qu’il établit entre l’expression offensante et l’expression préjudiciable. Plus généralement, les principes énoncés dans l’Observation générale et les Lignes directrices sont conformes à la jurisprudence relative à l’alinéa 2b) sur les interdictions générales, la neutralité à l’égard de la teneur des réunions, l’expression offensante et l’exclusion des formes d’expression violentes de la protection de la *Charte*.

L’Observation générale et les Lignes directrices imposent à l’État des obligations positives pour faciliter la tenue de réunions pacifiques et les protéger, y compris et surtout les rassemblements controversés¹³⁸. Lorsqu’une réunion dérange ou offense d’autres personnes, l’État peut être obligé de protéger les organisateurs de la réunion et ses participants¹³⁹. L’Observation générale et les Lignes directrices insistent sur le fait que l’accès à Internet et aux médias sociaux ne doit pas être bloqué pendant ou

¹³⁴ *Ibid*, par. 22, 48 (indiquant qu’une approche contraire « empêche la réalisation de l’objet même des réunions pacifiques » en tant qu’outil potentiel de participation politique et sociale).

¹³⁵ *Ibid*. par. 32.

¹³⁶ *Ibid*, par. 49.

¹³⁷ *Ibid*, par. 51 (sauf lorsque les symboles sont « directement et principalement » associés à l’incitation à la discrimination, à l’hostilité ou à la violence).

¹³⁸ Observation générale n° 37, *ibid*, par. 23-24 (indiquant que l’État a des obligations négatives et positives avant, pendant et après une réunion, y compris des obligations positives de faciliter une réunion); Lignes directrices, *supra* note 54, par. 74-89.

¹³⁹ Lignes directrices, *ibid*, par. 81.



avant la tenue d’une réunion, au moment même où il peut être essentiel de mobiliser des soutiens et de faire la promotion d’un rassemblement¹⁴⁰. Les Lignes directrices indiquent que les forces de l’ordre doivent adopter une « approche fondée sur les droits de l’homme », en exigeant que les agents soient formés, qu’ils fassent des droits de l’homme une priorité et qu’ils soient conscients de leur devoir de faciliter, de permettre et de protéger le droit à la liberté de réunion pacifique¹⁴¹.

2. Proportionnalité

Bien que les deux ne soient pas synonymes, l’admissibilité des restrictions quant aux « heures, au lieu et au mode » de tenue d’une réunion renvoie au concept de proportionnalité, qui englobe l’ensemble des facteurs permettant de déterminer si les limites imposées aux réunions ont permis de concilier le droit et les intérêts réglementaires de manière proportionnelle. La proportionnalité est un principe central dans l’analyse fondée sur l’article 1 de la *Charte*, ainsi que sur les garanties internationales en matière de droits de la personne. Dans ce contexte, les heures, le lieu et le mode de tenue d’une réunion sont utilisés à titre descriptif, sans avaliser ou reprendre la doctrine du premier amendement, qui est à l’origine de ce concept¹⁴².

Bien que le contexte et le lieu soient déterminants dans la réglementation des réunions dont l’ampleur, le poids, le but, la durée et les répercussions varient radicalement, certaines lignes directrices ont été élaborées. Tout d’abord, en ce qui concerne le lieu, les participants ont en général le droit de choisir l’emplacement ou l’itinéraire d’une réunion dans des lieux accessibles au public¹⁴³. De plus, les réunions doivent être autorisées à se former « à portée de vue et d’ouïe du public visé », et ne doivent pas être « reléguées dans des endroits isolés où elles ne peuvent attirer l’attention de ceux à qui elles s’adressent ou du grand public »¹⁴⁴. Les restrictions imposées aux réunions dans l’espace public soulèvent des questions quant à l’admissibilité des zones « d’accès réservé » ou d’exclusion qui empêchent les

¹⁴⁰ Observation générale n° 37, *supra* note 54, par. 34; Lignes directrices, *ibid.* par. 70.

¹⁴¹ Lignes directrices, *ibid.* par. 158-180.

¹⁴² *Supra* notes 48, 95 (critiquant la doctrine des heures, du lieu et du mode de tenue de l’activité pour la liberté d’expression et son application aux questions relatives à la liberté de réunion). En bref, la doctrine américaine s’avère non pertinente, car elle permet une distinction entre expression et comportement qui n’est pas conçue pour, et ne peut pas, protéger la liberté de réunion.

¹⁴³ Lignes directrices, *supra* note 54, par. 61.

¹⁴⁴ Observation générale, *supra* note 54, par. 22, 53, 55.



réunions d’avoir lieu dans des lieux publics ou qui les confinent dans un espace déterminé¹⁴⁵.

Le moment et la programmation de la tenue d’une réunion peuvent également poser des problèmes de réglementation. Outre la question de savoir si la tenue de certaines réunions est inopportune à certains moments, la durée de celles-ci pose également problème. Si les participants d’une réunion doivent avoir « suffisamment la possibilité » d’exprimer leurs opinions, un rassemblement de longue durée comme le mouvement Occupy au Canada soulève des questions de proportionnalité quant au bien-fondé de l’occupation indéfinie, voire permanente, de l’espace public par une réunion¹⁴⁶. Au bout d’un certain temps, qui, selon les circonstances, peut être plus ou moins long, la durée d’une réunion peut avoir des conséquences disproportionnées sur d’autres intérêts publics.

Enfin, le niveau de perturbation causé par une réunion soulève des questions de proportionnalité quant à l’équilibre relatif entre le fait de permettre à une réunion, qui rassemble souvent les voix de personnes défavorisées, de demander à disposer d’un lieu pour exprimer son message ou son objectif, et les répercussions qu’elle a sur la collectivité environnante. Bien que l’on s’attende à des perturbations et qu’il faille en tenir compte dans le cadre de l’exercice du droit de se réunir, il arrive un moment où l’intérêt légitime que reprennent les activités de l’espace public telles qu’elles se déroulaient avant la tenue de la réunion l’emporte sur l’exercice de ce droit.

3. Dispersion

Dans l’Observation générale, la dispersion est réprouvée, car elle n’est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles, telles que la violence ou lorsque des preuves manifestes d’une menace imminente de violence existent¹⁴⁷. Lorsqu’un

¹⁴⁵ Le 4 février 2022, la police a créé une « zone rouge » à Ottawa qui limitait la circulation des véhicules, et cette mesure a été suivie par la création d’une zone d’accès réservé en vertu du RMU. Le 17 février, tout accès à environ trois kilomètres carrés dans le centre-ville d’Ottawa a été réglementé au moyen de la création de cette zone. Notons que l’Observation générale et les Lignes directrices réproouvent toutes deux les pratiques de confinement (ou de *kettling*). Voir Observation générale, *ibid*, par. 84, et Lignes directrices, *supra* note 54, par. 217.

¹⁴⁶ *Ibid*, par. 54. Voir aussi Lignes directrices, *supra* note 54, par. 146 (indiquant que les restrictions sur le moment ou la durée d’un rassemblement doivent être fondées sur les circonstances de l’espèce, ajoutant que dans certains cas, la durée prolongée d’un rassemblement peut faire partie intégrante du message ou de l’expression effective de ce message).

¹⁴⁷ *Ibid*, par. 85.

rassemblement provoque un niveau élevé de perturbation, notamment le blocage prolongé de la circulation, il peut être dispersé si les perturbations sont « graves et de longue durée »¹⁴⁸. De la même manière, les Lignes directrices indiquent que la dispersion est indiquée lorsqu’il existe une menace imminente de violence, ainsi que lorsqu’un rassemblement est illégal parce qu’il viole le droit pénal et constitue une violation grave des droits d’autrui¹⁴⁹. En fonction de l’ampleur, du lieu et des circonstances de la réunion, la dispersion peut également être jugée nécessaire dans l’intérêt de l’ordre public ou de la santé.

4. Brève remarque sur les dispositions législatives

Les dispositions réglementaires prévues dans d’autres textes législatifs provinciaux et fédéraux pourraient faire intervenir la protection de la liberté de réunion pacifique prévue à l’alinéa 2c). Le but de cette réflexion n’est pas d’énumérer et d’analyser ces textes législatifs, mais plutôt de souligner que la *Loi sur les mesures d’urgence* et le RMU sont des instruments qui soulèvent de façon tout à fait exceptionnelle des questions relatives à la réglementation des réunions et des rassemblements, mais qu’ils ne sont pas les seuls à le faire. On peut citer un certain nombre de restrictions imposées aux rassemblements en raison de la pandémie, aux niveaux fédéral, provincial et local, pour faire face à la propagation de la COVID-19. Les limites raisonnables potentielles doivent être justifiées après avoir non seulement reconnu la violation de l’alinéa 2a) ou 2b), mais aussi de l’alinéa 2c) et de sa garantie du droit de se réunir.

La LMU et le RMU font tous deux intervenir la protection de la liberté de réunion pacifique prévue à l’alinéa 2c). Le paragraphe 19(1) de la LMU autorise la réglementation et l’interdiction d’une réunion publique dont « il est raisonnable de penser » qu’elle aurait pour effet de troubler la paix, ainsi que la désignation et l’aménagement d’un éventail non défini d’espaces publics¹⁵⁰. Le paragraphe 2(1) du RMU interdit aux individus de participer à une assemblée publique « dont il est raisonnable de penser » qu’elle aurait pour effet de troubler la paix, et le paragraphe 4(1) interdit de se rendre dans une zone dans laquelle une assemblée au sens du paragraphe 2(1) a lieu¹⁵¹. L’article 5 interdit aux individus de demander ou de fournir des biens destinés à être utilisés dans une assemblée visée par le

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Lignes directrices, *supra* note 54, par. 179 (ajoutant que, dans ce scénario, poursuivre les manifestants après le rassemblement n’est pas une solution plus sûre et plus pratique).

¹⁵⁰ Alinéa 19(1)a) et d); *supra* note 2.

¹⁵¹ *RMU, ibid.*

paragraphe 2(1)¹⁵². Enfin, le paragraphe 6(1) énumère un certain nombre de lieux qui sont désignés comme étant protégés et aménagés, y compris « tout autre lieu » uniquement désigné par le ou la ministre ou à sa discrétion¹⁵³. Ces dispositions, entre autres, soulèvent des questions quant au caractère admissible de ces limites imposées à la liberté de réunion et d’association.

En outre, certaines infractions au *Code criminel* ont des répercussions sur l’alinéa 2c). Par exemple, l’alinéa 63(1)a) prévoit qu’un attroupement est illégal lorsqu’il fait craindre aux « personnes se trouvant dans le voisinage » de l’attroupement, pour des motifs raisonnables, que celui-ci « trouble la paix tumultueusement »¹⁵⁴. La question qui se pose est de savoir si le terme « tumultueusement » dans ce contexte exige un élément de violence ou si des circonstances « fortement agitées, confuses ou perturbées » [traduit par nos soins] constituent des éléments faisant partie intégrante de la définition du terme en question¹⁵⁵. Aux termes du *Code criminel*, un attroupement illégal ne peut être réprimé que s’il atteint le stade de l’émeute et « [commence] à troubler la paix tumultueusement »¹⁵⁶. Si une définition du terme « tumultueusement » intègre l’agitation et la confusion, aux fins de la conclusion à un trouble de la paix conformément à l’article 64, des inquiétudes peuvent être soulevées quant à l’étendue de l’infraction et à ses conséquences sur l’interprétation de l’alinéa 2c)¹⁵⁷.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Alinéa (f), *ibid.*

¹⁵⁴ Selon cette définition, un attroupement est constitué de trois personnes ou plus qui ont l’intention commune d’atteindre « un but commun ». Paragraphe 63 (1), *Code criminel*, L.R.C. 1985.

¹⁵⁵ *Collins English Dictionary*, en ligne :

<<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/tumultuous>>; voir aussi *Oxford Learners Dictionary* (définissant le terme « tumultuous » comme suit : 1. « very loud; involving strong feelings, especially feelings of approval; et 2. « involving a lot of change and confusion and/or violence »;

<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/tumultuous>; *Merriam-Webster Dictionary* (définissant le terme comme suit : 1. « marked by tumult: loud, excited, and emotional; 2. Tending or disposed to cause or incite a tumult; 3. marked by violent or overwhelming turbulence or upheaval »; <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/tumultuous>>.

¹⁵⁶ Article 64, *Code criminel*.

¹⁵⁷ Voir M. Kaminski, « Inciting Riot », *supra* note 82, p. 57 (indiquant qu’une loi sur les émeutes fondée sur un comportement tumultueux qui suppose un risque de danger pour le public sans exiger un préjudice réel viole la disposition relative à la liberté de réunion).

Aux termes de l’alinéa 63(1)b), un attroupement est également illégal lorsqu’il provoque « inutilement et sans cause raisonnable » d’autres personnes à troubler tumultueusement la paix¹⁵⁸. Comme indiqué ci-dessus, les actes de tiers qui troublent la paix ou commettent des actes de violence ne font pas d’une réunion une réunion non pacifique¹⁵⁹. Enfin, du moins en vertu des garanties internationales en matière de droits de la personne, les autorités ont l’obligation de protéger une réunion et ses participants contre des groupes ou des individus tiers qui cherchent à compromettre l’exercice de droits constitutionnels.

Même si la Commission – et le présent document – s’intéressent surtout à la LMU et au RMU, qui régissent tous deux directement les réunions publiques, d’autres dispositions, relevant du droit pénal et d’autres lois, ont des répercussions sur la liberté de réunion pacifique prévue à l’alinéa 2c)¹⁶⁰. Une interprétation de l’alinéa 2c) dans le cadre de cet examen de la LMU et du RMU peut être utile dans d’autres contextes où la liberté de réunion pacifique a été invoquée, mais n’a pas été analysée ou appliquée en raison de l’absence d’un cadre analytique concernant cette protection de la *Charte*.

IV. Réflexions finales

Les mouvements sociaux et politiques destinés à faire avancer et à promouvoir diverses causes ont attiré l’attention du public ces dernières années. Ces mouvements rendent un service inestimable à la communauté démocratique, en faisant émerger et en imposant même un débat sur les questions de réforme et de justice sociale. Le plus important d’entre eux, du moins à l’heure actuelle, est le convoi de protestation de 2022 et l’occupation de la capitale nationale qui en a résulté.

Ces mouvements déclenchent incontestablement la garantie offerte par l’alinéa 2c) de la *Charte*, qui protège la liberté de réunion pacifique. Curieusement, cette garantie est restée sans effet, et a peut-être même été passée sous silence, au cours des 40 premières années suivant l’élaboration de la *Charte*. L’augmentation des

¹⁵⁸ Alinéa 63(1)b).

¹⁵⁹ Article 64, *Code criminel*.

¹⁶⁰ Les spécialistes du premier amendement analysent le recours à des infractions telles que le rassemblement illégal et l’incitation à l’émeute pour punir ceux qui participent à des manifestations. Voir, par exemple, J. Inazu, « Unlawful Assembly », *supra* note 52 (qui fournit une analyse historique et contemporaine approfondie des lois sur les rassemblements illégaux); Kaminski, *supra* note 82 (qui fournit une analyse complète des infractions relatives aux émeutes et propose une loi type).

manifestations et des mouvements de protestation au cours des dernières années fait ressortir cette faille dans la jurisprudence relative à la *Charte*, et appelle à une correction du discours sur les droits offerts par la *Charte* qui a négligé cette garantie. Malgré son chevauchement avec d’autres libertés fondamentales, en particulier celle reconnue à l’alinéa 2b), la liberté de réunion pacifique exige une interprétation et un cadre doctrinal qui lui sont propres. La Commission sur l’état d’urgence n’est pas un tribunal, mais elle a l’occasion de se pencher sur l’alinéa 2c), d’examiner le rôle que joue la réunion pacifique dans le discours public et démocratique, et de discuter de l’interprétation de cette garantie, y compris des limites raisonnables qui sont justifiables.

Le présent document offre une contribution à cet égard, principalement en abordant les valeurs et les objectifs de la liberté de réunion, distincte de la liberté d’expression et d’association, ainsi qu’en suggérant une interprétation de l’alinéa 2c) et en proposant des lignes directrices pour déterminer le caractère raisonnable des limites fondées sur l’article 1 de la *Charte*. L’objectif a toujours été de nourrir les travaux de la Commission et, en allant au-delà de cet objectif, d’expliquer pourquoi l’alinéa 2c) est important et, pour parler franchement, de plaider en faveur de cette garantie.

Faute de jurisprudence, l’interprétation faite de l’alinéa 2c) repose sur les principes établis d’interprétation de la *Charte* et, dans la mesure où elle est applicable, sur la tradition du premier amendement de la Constitution des États-Unis et sur les commentaires faisant autorité en matière de garanties internationales. Le présent document tente d’expliquer pourquoi l’alinéa 2c) doit être revitalisé et de montrer comment un cadre d’analyse peut être élaboré. Il est essentiel d’examiner le rôle de l’alinéa 2c), non seulement pour valider la légitimité et la valeur de la démocratie expérimentale, collective et publique, mais aussi pour apporter de la clarté et établir des lignes directrices fondées sur des principes pour déterminer les limites à imposer aux réunions qui franchissent les seuils de protection de l’alinéa 2c).



Annexe A : Bibliographie

SOURCES PRIMAIRES

Canada

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l’annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Victoria, ch. 3, réimprimée dans L.R.C. (1985), Appendice II, n° 5.

Loi sur les mesures d’urgence, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.).

Règlement sur les mesures d’urgence, DORS/2022-21.

États-Unis et international

Convention américaine relative aux droits de l’homme : Pacte de San José de Costa Rica, 22 novembre 1969, OEA 36, (entrée en vigueur le 18 juillet 1978).

Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, 213 UNTS 221, (entrée en vigueur le 3 septembre 1953).

Convention relative aux droits de l’enfant, 20 novembre 1989, 1577 UNTS 3, (entrée en vigueur le 2 septembre 1990).

Déclaration universelle des droits de l’homme, GA Res 217A (III), UNGAOR, 3^e Session, Suppl. n° 13, UN Doc A/810 (1948) 71.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 UNTS 171, (entré en vigueur le 23 mars 1976, adhésion du Canada le 19 mai 1976).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 UNTS 3, (entré en vigueur le 3 janvier 1976).

Premier amendement de la constitution des États-Unis.

Voir aussi

Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique, Comité des droits de l’homme, 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37

Observation générale n° 29 sur les états d’urgence, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (31 août 2001)

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 3^e éd., CDL-AD(2019)017rev.

SOURCES SECONDAIRES

Monographies

Butler, Judith, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, Cambridge, Harvard University Press, 2015.

Constitutional Law Group, *Canadian Constitutional Law*, 5^e édition, Toronto, Emond Montgomery, 2017.

Deshman, Abigail, Margaret Beare et Nathalie Des Rosiers, *Putting the State on Trial: The Policing of Protest During the G20 Summit*, Vancouver, UBC Press, 2014.

Dodek, Adam (édit.), *The Charter Debates: The Special Joint Committee on the Constitution, 1980-81, and the Making of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.

Emerson, Thomas, *The System of Freedom of Expression*, New York, Random House, 1970.

Inazu, John, *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, New Haven, Yale University Press, 2012.

Lawton, Andrew, *The Freedom Convoy: The Inside Story of Three Weeks That Shook the World*, Toronto, Sutherland House Books, 2022.

Mead, David, *The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, London, Bloomsbury Publishing, 2010.

Pozen, David, *The Perilous Public Square: Structural Threats to Free Expression Today*, New York, Columbia University Press, 2020.

Pue, Wesley (éd.), *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair*, Vancouver, UBC Press, 2000.

Salát, Orsolya, *The Right to Freedom of Assembly: A Comparative Study*, London, Bloomsbury Publishing, 2015.

Zick, Timothy, « Parades, Picketing, and Demonstrations », dans : Adrienne Stone et Frederick Schauer (éd.), *The Oxford Handbook of Freedom of Speech*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

Zick, Timothy, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places*, New York, Cambridge University Press, 2008.

Articles scientifiques

Abu El-Haj, Tabatha, « The Neglected Right of Assembly », *UCLA Law Review*, 2009, vol. 56, n° 3, p. 543.

Abu El-Haj, Tabatha, « All Assemble: Order and Disorder in Law, Politics, and Culture », *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2014, vol. 16, n° 4, p. 949.

Abu El-Haj, Tabatha, « Defining Peaceably: Policing the Line between Constitutionally Protected Protest and Unlawful Assembly », *Missouri Law Review*, 2015, vol. 80, n° 1, p. 961.

Basil, Alexander, « Exploring a More Independent Freedom of Peaceful Assembly in Canada », *UWO Journal of Legal Studies*, 2017, vol. 8, n° 1, p. 1.

Ezeani, Nnaemeka, « Understanding Freedom of Peaceful Assembly in the Canadian Charter of Rights and Freedoms », dans : Dwight Newman, Derek Ross, Brian Bird et Sarah Mix-Ross (dir.), *The Forgotten Fundamental Freedoms of the Charter*, Toronto, LexisNexis Canada, 2020, p. 350.

Gillham, Patrick, Bob Edwards et John Noaks, « Strategic Incapacitation and The Policing of Occupy Wall Street Protests In New York City », *International Journal of Research & Policy*, 2011, vol. 23, n° 1, p. 81.

- Hansford, Justin, « The First Amendment Freedom of Assembly as a Racial Project », *Yale Law Journal*, 2018, vol. 127, p. 685.
- Heller, Albert, « Freedom of Assembly », *Marquette Law Review*, 1940, vol. 25, n° 1, p. 1.
- Inazu, John, « The Forgotten Freedom of Assembly », *Tulane Law Review*, 2010, vol. 84, n° 1, p. 565.
- Inazu, John, « Virtual Assembly », *Cornell Law Review*, 2013, vol. 98, n° 5, p. 1093.
- Inazu, John, « Unlawful Assembly as Social Control », *UCLA Law Review*, 2017, vol. 64, n° 2, p. 2.
- Kaminski, Margot, « Incitement to Riot in the Age of Flash Mobs », *University of Cincinnati Law Review*, 2013, vol. 81, n° 1, p. 1.
- Kinsinger, Kristopher, « Positive Freedoms and Peaceful Assemblies: Reenvisioning Section 2(c) of the Charter », dans : Dwight Newman, Derek Ross, Brian Bird et Sarah Mix-Ross (dir.), *The Forgotten Fundamental Freedoms of the Charter*, Toronto, LexisNexis Canada Ltd., 2020, p. 377.
- Kinsinger, Kristopher, « Restricting Freedom of Peaceful Assembly During Public Health Emergencies », *Constitutional Forum constitutionnel*, 2021, vol. 30, n° 1, p. 19.
- Klinger, Donald, « Peaceful Assembly and Association », *Public Integrity*, 2020, vol. 22, n° 2, p. 214.
- Moulds, Olivia, « Fracking the Bedrock of Democracy: The United States Policing of Protests Violates the Right of Peaceful Assembly Under the ICCPR », *American University International Law Review*, 2021, vol. 36, n° 4, p. 887.
- Reinhardt, Joel, s. 2(c) *Freedom of Peaceful Assembly: Minutes of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Common on the Constitution of Canada*, 2013 [non publié].
- Robinson, Nick et Elly Page, « Protecting Dissent: The Freedom of Peaceful Assembly, Civil Disobedience, and Partial First Amendment Protection », *Cornwell Law Review*, 2021, vol. 107, p. 229.
- Savard, Alain, « Quebec's wave of resistance: From the Maple Spring to the general strike », *International Socialist Review*, 2016, vol. 103, p. 1.

Smith, William, « Policing, Protest, and Rights », *Public Affairs Quarterly*, 2018, vol. 32, n° 3, p. 185.

Stoykewych, Roman, « Street Legal: Constitutional Protection of Public Demonstration in Canada », *University of Toronto Faculty of Law Review*, 1985, vol. 43, n° 1, p. 43.

Thomas, Kristen, « We’re Here, We’re Queer, Get Used to It: Freedom of Assembly and Gay Pride in *Alekseyev v. Russia* », *Oregon Review of International Law*, 2013, vol. 14, p. 473.

Winnett, Nicole, « Don 't Fence Us In: A First Amendment Right to Freedom of Assembly and Speech », *First Amendment Law Review*, 2005, vol. 3, n° 2, p. 465.

Zick, Timothy, « Recovering the Assembly Clause », *Texas Law Review*, 2012, vol. 91, p. 375.

Sources électroniques

Aljazeera, *Vancouver rallies for missing, murdered Indigenous women*, 14 février 2022, en ligne :
<<https://www.aljazeera.com/news/2022/2/14/vancouver-rallies-for-missing-murdered-indigenous-women>>.

Association des femmes autochtones du Canada, *Le Plan d’action de l’AFAC pour mettre fin à l’agression contre les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre autochtones*, 2021, en ligne [PDF]:
<<https://www.nwac.ca/assets-knowledge-centre/NWAC-action-plan-French.pdf>>.

Azpiri, Jon et David Ball, « Pride Parade returns to streets of Vancouver after 3-year hiatus », *CBC News*, 31 juillet 2022, en ligne :
<<https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/vancouver-pride-parade-photos-2022-1.6537754>>.

Baig, Fakiha, « Canadian Sikhs worry for families in India as farm protests turn violent », *Toronto Star*, 29 janvier 2021, en ligne :
<<https://www.thestar.com/politics/2021/01/29/canadian-sikhs-worry-for-families-in-india-as-farm-protests-turn-violent.html>>.

Blachfield, Mike, « Trudeau says Canada will always defend right to peaceful protest after India criticizes PM’s farmer remarks », *The Globe and Mail*, 4 décembre 2020, en ligne : <<https://www.theglobeandmail.com/world/article-india-formally-protests-to-canada-over-trudeau-remarks-on-farm-2/>>.

Business & Human Rights Resource Centre, *India: Over 250 million workers joined protesting farmers in one of the biggest nationwide strikes ever*, 26 novembre 2020, en ligne : <<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/india-over-250-million-workers-joined-protesting-farmers-in-one-of-the-biggest-nationwide-strikes-ever/>>.

CBC News, *Hundreds rally in Metro Vancouver and Victoria in solidarity with Wet’suwet’en*, 10 février 2020, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/anti-pipeline-protest-vancouver-ports-1.5457912>>.

CBC News, *Canadians hold protests, vigils for black lives lost at the hands of police*, 5 juin 2020, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/canadian-floyd-anti-racism-rallies-1.5599792>>.

CBC News, *Hundreds protest outside Toronto U.S. Consulate after Roe v. Wade is overturned*, 25 juin 2022, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/us-consulate-protest-toronto-1.6501983>>.

City News, *Hundreds protest COVID-19 mandates at ‘freedom rally’ in Edmonton Saturday*, 18 septembre 2021, en ligne : <<https://calgary.citynews.ca/2021/09/18/protest-covid19-freedom-rally-edmonton/>>.

City News, *Loud, proud and back in person: Pride Parade returns to streets of Toronto*, 26 juin 2022, en ligne : <<https://toronto.citynews.ca/2022/06/26/pride-parade-toronto-pandemic/>>.

de Castillo, Carolyn Kury, « Calgary obstetrician says Canadians must stay vigilant when it comes to reproductive rights », *Global News*, 3 juillet 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/8963925/calgary-obstetrician-canadians-reproductive-rights/>>.

Ducklow, Zoe, « RCMP arrest all but one at Fairy Creek blockade, protesters take it back next day », *Surrey Now-Leader*, 31 mai 2021, en ligne :
<<https://www.surreynowleader.com/news/rcmp-arrest-all-but-one-at-fairy-creek-blockade-protesters-take-it-back-next-day/>>.

Femia, Victoria, « Rally for women's abortion rights in Kelowna, BC », *Global News*, 14 mai 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/8836086/rally-for-womens-abortion-rights-in-kelowna-bc/>>.

Global News, *Timeline of Wet’suwet’en solidarity protests and the dispute that sparked them*, 17 février 2020, en ligne :
<<https://globalnews.ca/news/6560125/timeline-wetsuweten-pipeline-protests/>>.

Global News, *Outrage over decision to end U.S. rights to abortion fuels protests in Canada*, 26 juin 2022, en ligne :
<<https://globalnews.ca/news/8948883/outrage-us-abortion-rights-canada-protests/>>.

Global News, *Wet’suwet’en hereditary chiefs rally in Vancouver*, 15 août 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/9061341/wetsuweten-hereditary-chiefs-rally-in-vancouver/>>.

Grewal, Jaskaran, « Young Canadians Aren't Just Watching The Indian Farmers' Protest. We're Living It », *Huff Post Canada*, 12 février 2021, en ligne :
<https://www.huffpost.com/archive/ca/entry/indian-farmers-protest-canada-diaspora_ca_60257a4fc5b680717ee66155/amp>.

Herhalt, Christ, « 'A bunch of yahoos,' Ont. premier says of people protesting COVID-19 emergency measures », *CTV News*, 25 avril 2020, en ligne :
<<https://toronto.ctvnews.ca/a-bunch-of-yahoos-ont-premier-says-of-people-protesting-covid-19-emergency-measures-1.4911861>>.

Judd, Amy, « 7 arrested as Vancouver police clear Black Lives Matter protesters off viaducts », *Global News*, 15 juin 2020, en ligne :
<<https://globalnews.ca/news/7066508/vancouver-police-viaducts-protest/>>.

Leighton, Michelle, « What are the Fairy Creek protests all about? », *Carbon Neutral Club*, 29 octobre 2021, en ligne :
<<https://www.carbonneutralclub.com/article/fairy-creek-protests>>.

Lowrie, Morgan, « 11 arrested, dozens of businesses damaged after Montreal anti-racism rally », *Toronto Star*, 1^{er} juin 2020, en ligne :

<<https://www.thestar.com/news/canada/2020/06/01/11-arrested-dozens-of-businesses-damaged-after-montreal-anti-racism-rally.html>>.

Martin, David et Deepti Hajela, « Protestors supporting Indian farmers demonstrate in NYC », *AP News*, 26 janvier 2021, en ligne :

<<https://apnews.com/article/new-york-constitutions-india-narendra-modi-manhattan-b1038d153a556a293c9c407c41b49449>>.

Mashal, Mujib, Emily Schmall et Russell Goldman, « What Prompted the Farm Protests in India? », *New York Times*, 19 novembre 2021, en ligne :

<<https://www.nytimes.com/2021/01/27/world/asia/india-farmer-protest.html>>.

Montreal Gazette, *Montreal Pride cancels parade, but hundreds march downtown*, 7 août 2022, en ligne : <<https://montrealgazette.com/news/local-news/montreals-pride-parade-cancelled>>.

National News, *Wet’suwet’en Conflict*, 2022, en ligne :

<<https://www.aptnnews.ca/topic/wetsuweten-conflict/>>.

O’Brien, Laura et Peter Micek, *Defending Peaceful Assembly and Association in The Digital Age: Takedowns, Shutdowns, And Surveillance*, juillet 2020, en ligne :

<<https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/Defending-Peaceful-Assembly-Association-Digital-Age.pdf>>.

Peters, Anne et Isabelle Ley, *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, mars 2014, en ligne :

<[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2014\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2014)032-e)>.

Reuters, *Thousands protest in London against India’s farming reforms*,

6 décembre 2020, en ligne : <<https://www.reuters.com/article/uk-india-farms-protests-britain-idUKKBN28G0O2>>.

St. Dennis, Jen, « Protesters march against COVID-19 prevention measures in Vancouver », *CTV News*, 26 avril 2020, en ligne :

<<https://bc.ctvnews.ca/protesters-march-against-covid-19-prevention-measures-in-vancouver-1.4912767>>.

Shah, Shreya, *Wet’suwet’en Explained*, The Indigenous Foundation, 2021, en ligne :

<<https://www.theindigenousfoundation.org/articles/wetsuweten-explained>>

Sidaway, Kori, « Fairy Creek logging blockades return for third year of protests », *Chek News*, 15 mars 2022, en ligne : <<https://www.cheknews.ca/fairy-creek-logging-blockades-returns-for-third-year-of-protests-992198/>>.

Siddiqui, Usaid, « Canadians rally for Indian farmers, say farm laws 'simply unjust' », *Aljazeera*, 15 décembre 2020, en ligne : <<https://www.aljazeera.com/news/2020/12/15/canada-rallies-for-indian-farmers-as-protest-grow/>>.

Simmonds, Emily-May, « About 100 rally in Saskatoon for abortion rights after Roe v. Wade overturned in U.S. », *Global News*, 1^{er} août 2022, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/9029720/saskatoon-pro-choice-rally-roe-wade/>>.

Todd, Douglas, « Farmers’ mass protests in India cut deeply across Canada », *Vancouver Sun*, 21 février 2021, en ligne : <<https://vancouver.sun.com/opinion/columnists/farmers-mass-protests-in-india-cut-deeply-across-canada>>.

Tsekouras, Phil et Bryann Aguilar, « Three people charged in Toronto Black Lives Matter protest, several statues defaced », *CTV News*, 18 juillet 2020, en ligne : <<https://toronto.ctvnews.ca/three-people-charged-in-toronto-black-lives-matter-protest-several-statues-defaced-1.5029649>>.

Voule, Clément, Pedro Vaca et Rémy Ngoy Lumbu, *Joint Declaration on Protecting the Right to Freedom of Peaceful Assembly in Times of Emergencies*, 15 septembre 2022), en ligne : <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/fassociation/2022-09-15/JointDeclarationProtectingRightFreedominTimesEmergencies15Sept2022.pdf>>.

Woolerton, June, « 10 biggest protests in history », *Live Science*, 10 mars 2022, en ligne : <<https://www.livescience.com/history-biggest-protests>>.



JURISPRUDENCE

Canada

Association de la police montée de l’Ontario c. Canada, 2015 CSC 1.

Batty v. City of Toronto, 2011 ONSC 6862.

Beaudoin v. British Columbia, 2021 BCSC 512.

Dunmore c. Ontario, 2001 CSC 94.

Ford c. Québec (Procureur général), [1988] 2 RCS 712, 54 DLR (4th) 577.

Gateway Bible Baptist Church et al. v. Manitoba et al., 2021 MBQB 219.

Harper c. Canada (Procureur général), 2004 CSC 33.

Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Association c. Colombie-Britannique, 2007 CSC 27.

Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 RCS 927, 58 DLR (4th) 577.

Koehler v. Newfoundland & Labrador, 2021 NLSC 95.

Law Society of British Columbia c. Trinity Western University, 2018 CSC 32.

Libman c. Québec (Procureur général), [1997] 3 RCS 569.

Ontario v. Trinity Bible Chapel, 2022 ONSC 1344.

R c. Khawaja, 2012 CSC 69.

R c. Oakes, [1986] 1 RCS 103, 26 DLR (4th) 200.

Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987] 1 RCS 313.

Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, 2015 CSC 4.

Syndicat Northcrest c. Amselem, 2004 CSC 47.

États-Unis

Brown v. Louisiana, 383 US 131 (1966).

Cox v. Louisiana, 379 US 536 (1965).

DeJonge v. Oregon, 299 US 353 (1937).

Edwards v. South Carolina, 372 US 229 (1963).

NAACP v. Alabama ex rel. Patterson, 357 US 449 (1958).

Shuttlesworth v. City of Birmingham, 394 US 147 (1969).

Thomas v. Collins, 323 US 516 (1945).

Whitney v. California, 274 US 375 (1927).



Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental

Jocelyn Stacey

Professeure agrégée, Université de la Colombie-Britannique



I. Introduction

Tous les niveaux de gouvernement au Canada jouent un rôle actif dans la gestion et la gouvernance des situations d’urgence. Ainsi, même si la *Loi sur les mesures d’urgence* n’a été invoquée pour la première fois que récemment, le Canada – dans son ensemble – ne manque pas d’expérience en matière de recours à des mesures législatives de gestion des urgences face à des événements extrêmes. Des mesures législatives semblables à la *Loi sur les mesures d’urgence* existent dans chaque province et territoire, régissant le recours à des mesures d’urgence à l’échelle provinciale/territoriale et municipale. Les gouvernements autochtones mettent aussi en place des mesures d’urgence en exerçant leur compétence fondamentale, leurs droits issus de traités et leurs pouvoirs délégués conformément à la *Loi sur les Indiens*.

Ces cinq dernières années, il y a eu 15 déclarations de situation d’urgence provinciales et territoriales avec recours aux mesures d’urgence associées (huit en lien avec la COVID-19, trois pour des feux de forêt, trois pour des inondations et tempêtes, et une pour une autre cause – voir l’Annexe 1). Des milliers d’autres états d’urgence ont été déclarés par les gouvernements autochtones et les gouvernements locaux durant cette même période.

Le présent document porte sur le rôle des différents gouvernements dans la gouvernance des situations d’urgence et décrit la structure générale de la législation liée à la gestion des urgences. Il traite des mesures d’urgence pouvant être autorisées par les lois provinciales et territoriales, et s’intéresse tout particulièrement aux pouvoirs susceptibles d’être pertinents en ce qui concerne les événements de février 2022. Enfin, ce document énumère des mécanismes d’appui et de coordination entre gouvernement fédéral et gouvernement provincial/territorial pour aider à l’intervention d’urgence.

Ce document est descriptif et non normatif : il décrit la législation liée à la gestion des urgences et sa récente application; il ne se prononce pas sur la question de savoir si, et le cas échéant quand, l’exercice de ces pouvoirs législatifs est justifié.

Ce document a également une portée limitée. Il ne s’intéresse qu’à la législation sur la gestion centralisée des urgences – visant à couvrir une multitude de menaces, de dangers et d’événements extrêmes – afin de comprendre comment la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale s’intègre dans un système législatif de gestion des



urgences à l’échelle du pays. Il est important de noter que de nombreux domaines du droit et de nombreuses lois différentes régissent également les situations d’urgence d’une façon ou d’une autre (p. ex. le droit des assurances ou la *Loi sur la mise en quarantaine*).

II. Rôles et responsabilités des gouvernements

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les pouvoirs législatifs sont partagés entre le Parlement du Canada et les assemblées législatives provinciales. Les gouvernements municipaux (ou gouvernements locaux) exercent les pouvoirs qui leur sont délégués en vertu de la législation provinciale. Les peuples autochtones du Canada exercent leur compétence fondamentale conformément à leurs propres lois et à leur propre gouvernance¹. La gouvernance des situations d’urgence au Canada relève nécessairement de plusieurs autorités.

A. Gouvernement fédéral

Le Parlement a la compétence constitutionnelle de réglementer les situations d’urgence en vertu du pouvoir pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement qui lui est conféré par l’article 91 de la *Loi constitutionnelle*, pouvoir lui permettant de prendre des mesures temporaires lorsqu’une situation d’urgence se présente². Les tribunaux ont statué que ce champ de compétence comprend des questions qui normalement ne relèvent pas du pouvoir fédéral (c.-à-d. qui relèveraient sinon exclusivement de la compétence des provinces), mais que tout acte législatif doit être temporaire. Les tribunaux ont reconnu que les pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* étaient constitutionnels en vertu de la disposition concernant la paix, l’ordre et le bon gouvernement³.

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : résolution adoptée par l’Assemblée générale*, 2 octobre 2007, A/RES/61/295, en ligne : <<https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>>.

² Renvoi : *Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373.

³ *Fort Frances Pulp and Paper Co. c. Manitoba Free Press Co.*, [1923] 3 DLR 629, 1923 CanLII 429 (UK JCPC); *Reference to the Validity of Orders in Council in relation to Persons of Japanese Race*, [1946] SCR 248; *Reference re Wartime Leasehold Regulations*, [1950] SCR 124.

Actuellement, le Canada s’appuie sur deux lois fondamentales en matière de gouvernance de la gestion des urgences : la *Loi sur les mesures d’urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences*⁴.

La *Loi sur les mesures d’urgence* est la législation à laquelle s’intéresse la Commission sur l’état d’urgence. Elle énonce les exigences particulières relatives à la déclaration d’une crise nationale et à l’exercice de pouvoirs d’urgence exceptionnels pour régler une situation d’urgence. Cette législation se concentre exclusivement sur l’intervention d’urgence et, conséquemment, reste en veilleuse jusqu’à ce que survienne une situation où le gouvernement fédéral décide de l’activer. La *Loi sur les mesures d’urgence* a été invoquée pour la première fois depuis son adoption en 1988 en réponse aux événements de février 2022.

Comme il est expliqué ci-après, la *Loi sur les mesures d’urgence* se distingue de la législation provinciale et territoriale relative à la gestion des urgences par ses exigences particulières. Premièrement, la *Loi sur les mesures d’urgence* définit l’urgence de façon relativement précise : la loi établit quatre catégories d’urgence (ayant chacune de multiples composants auxquels une situation doit répondre) et, quelle que soit la catégorie correspondante, elle doit également répondre à la définition d’une crise nationale (art. 3). De plus, ces exigences en matière de définition sont étayées par une norme juridique selon laquelle le décideur doit avoir des « motifs raisonnables » de croire que ces exigences sont respectées (p. ex. art. 17). Deuxièmement, lorsqu’une urgence est déclarée, la *Loi sur les mesures d’urgence* ne confère pas à l’exécutif un accès illimité aux pouvoirs d’urgence. Elle établit plutôt des catégories précises de mesures d’urgence pouvant être mises en œuvre pour chaque catégorie d’urgence. Troisièmement, la *Loi sur les mesures d’urgence* prévoit d’agir en coordination avec les autres instances, malgré les conditions d’urgence dans lesquelles la loi est censée être invoquée. Le gouvernement fédéral est tenu de consulter les provinces touchées avant toute déclaration d’urgence (p. ex. art. 25), et les mesures d’urgence émises en vertu de cette loi doivent être mises en place de manière à ne pas « entraver » des mesures provinciales et à viser une « concertation » avec les provinces (p. ex. art. 19(3)). Quatrièmement, la *Loi sur les mesures d’urgence* renferme des mécanismes d’imputabilité : le Parlement peut annuler une déclaration d’urgence (art. 58-59), un comité d’examen parlementaire (art. 62) ou une enquête a posteriori (art. 63). Comme nous le verrons ci-dessous, ce niveau de surveillance et ces types de restrictions pour l’exercice des pouvoirs

⁴ *Loi sur les mesures d’urgence*, SRC 1985, ch. 22 (4^e suppl.) et *Loi sur la gestion des urgences*, LC 2007, ch. 15.

d’urgence se distinguent de la législation canadienne en matière de gestion des urgences.

La deuxième loi fédérale portant sur la gestion centralisée des urgences est la *Loi sur la gestion des urgences*. Cette loi, qui instaure un programme de gestion des urgences, définit un ensemble de pouvoirs et de responsabilités liés à la préparation aux situations d’urgence, à l’élaboration de plans d’urgence et à la coordination entre les divers ministères et niveaux de gouvernement. Par exemple, en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, le ou la ministre de la Sécurité publique est chargé de « suivre l’évolution de toute urgence – réelle, imminente ou potentielle –, et de conseiller les autres ministres en conséquence » (art. 3(1)(d)). Il incombe également à chaque ministre fédéral de « déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés, notamment les risques concernant les infrastructures essentielles » ainsi que d’élaborer des plans d’urgence, de les mettre à l’essai, à jour et en œuvre, et de tenir des exercices et assurer la formation à leur égard (art. 6). Contrairement à la *Loi sur les mesures d’urgence*, la *Loi sur la gestion des urgences* confère des pouvoirs qui n’ont pas besoin d’être activés dans des circonstances particulières; il s’agit de pouvoirs qui doivent être exercés continuellement pour que le gouvernement fédéral apprenne à connaître et atténue les dangers, et se prépare aux situations d’urgence potentielles.

Ce sont les deux lois sur la gestion centralisée des urgences qui existent actuellement au palier fédéral, mais il est important de garder à l’esprit que le Parlement peut adopter des mesures législatives distinctes pour répondre à des situations d’urgence particulières, en faisant notamment adopter des lois plus rapidement de façon exceptionnelle (voir : Règlement de la Chambre des communes, art. 71; p. ex. *Loi sur les mesures d’urgence visant la COVID-19*; *Loi n° 2 sur les mesures d’urgence visant la COVID-19*). Les responsabilités supplémentaires du gouvernement fédéral en matière de gestion des urgences sont étroitement liées aux autres compétences fédérales, comme la sécurité nationale, les affaires internationales et la mise en quarantaine.

Le gouvernement fédéral joue un rôle crucial auprès des provinces et territoires, en aidant à l’intervention d’urgence et au rétablissement. Des détails à ce sujet sont fournis à la partie IV ci-dessous.



B. Gouvernement provincial/territorial

La plupart des situations d’urgence sont des événements locaux ou régionaux et relèvent principalement de la compétence constitutionnelle des provinces conformément aux dispositions constitutionnelles attribuant aux provinces la compétence sur : la propriété et les droits civils (art. 92(13)), les municipalités (art. 92(8)), généralement les matières d’une nature locale (art. 92(16)), et la gestion des ressources forestières (art. 92A) (à l’égard des situations d’urgence causées par des incendies de forêt). Chaque province et territoire du Canada a en place une loi sur la gestion centrale des urgences⁵. Toutes ces lois ont le même objet et la même structure. Comme il est expliqué ci-dessous, le Canada dispose d’une expérience considérable dans le recours à la législation provinciale/territoriale sur la gestion des urgences en réponse à des catastrophes naturelles et, maintenant, à la pandémie de COVID-19. Cependant, l’utilisation des pouvoirs d’urgence par les provinces de l’Ontario et de la Nouvelle-Écosse en réponse au convoi et aux barrages se distingue.

i. Objet et structure de base

La législation provinciale et territoriale relative à la gestion des urgences assure sensiblement les mêmes fonctions que la combinaison de la *Loi sur les mesures d’urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences* adoptées par le gouvernement fédéral; c’est-à-dire déléguer des rôles et responsabilités pour la gestion des urgences et fixer les conditions et le processus pour la déclaration d’un état d’urgence et l’émission de mesures d’urgence temporaires. La législation provinciale et territoriale délègue également des pouvoirs aux municipalités pour la gestion des urgences locales. Si ces lois ne renferment habituellement pas de dispositions relatives à l’objet⁶, celui-ci est implicite dans les dispositions opérationnelles : permettre des interventions gouvernementales rapides et coordonnées qui minimisent les répercussions d’un

⁵ Voir l’Annexe 2 pour une vue d’ensemble des caractéristiques comparées et des extraits de chaque loi.

⁶ La *Loi sur la sécurité civile* du Québec est une exception. Elle stipule que « la présente loi a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres. Cette protection est assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions, d’intervention lors d’un sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après l’événement » (art. 1). En Ontario, un article distinct présente le recours aux décrets d’urgence comme suit : « 7.0.2 (1) Les décrets pris en vertu du présent article ont pour objet de favoriser l’intérêt public, en cas de déclaration de la situation d’urgence, en protégeant la santé, la sécurité et le bien-être de la population de l’Ontario d’une manière qui soit conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*. »



événement grave et urgent sur les personnes et les biens. À cette fin, la législation provinciale et territoriale crée habituellement un ministère responsable de la gestion des urgences et exige que la province/le territoire élabore et tienne à jour un plan d’urgence. Bien que ces lois de gestion des urgences abordent la prévention, l’atténuation et le rétablissement, le présent document se concentre sur l’intervention d’urgence et les rôles et responsabilités en la matière attribués par la loi.

Plus précisément, cette partie examine la manière dont les lois provinciales et territoriales répondent aux questions suivantes :

- Qu’est-ce qu’une situation d’urgence?
- Qui décide de déclarer une situation d’urgence?
- Quelles sont les procédures à suivre pour déclarer une situation d’urgence?
- Quels sont les mécanismes d’imputabilité en place pour les interventions?

Ces caractéristiques sont décrites dans la section ci-dessous et résumées dans le tableau Caractéristiques comparées de l’Annexe 2.

ii. Caractéristiques comparées des législations

Qu’est-ce qu’une situation d’urgence – Contrairement à la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale, les lois provinciales et territoriales ne distinguent pas de catégories particulières de situations d’urgence avec des exigences et des pouvoirs distincts. Aucune n’impose d’exigence distincte concernant les situations d’« ordre public ».

La définition législative standard de la « situation d’urgence » est générale; par exemple, prenons la définition donnée dans la *Loi sur les mesures d’urgence* du Nouveau-Brunswick :

« situation d’urgence » Événement réel ou imminent qui, d’après le ministre ou une municipalité, selon le cas, exige une action concertée immédiate ou l’assujettissement des personnes et des biens à certaines règles en vue de protéger les biens et l’environnement ou la santé, la sécurité ou le bien-être de la population civile. (article 1)

On a ici trois caractéristiques :

- un événement réel ou imminent,
- qui exige une action concertée immédiate,
- en vue de protéger la sécurité et le bien-être de la population et/ou de prévenir ou limiter les dommages que pourraient subir les biens ou l’environnement.



Il existe des variations de cette formulation standard. Dans le libellé de leurs lois, l’Ontario et le Nunavut ajoutent qu’il faut qu’il y ait un risque de « graves » préjudices aux personnes ou d’« importants » dommages aux biens, établissant un seuil de déclaration élevé pour les situations d’urgence⁷. Et le Manitoba fait la distinction entre « situations d’urgence ordinaires » (des situations d’urgence qui peuvent être réglées par des agences de premiers répondants sans recourir à d’autres ressources, sans déclencher d’ordres d’évacuation et sans proclamer d’état d’urgence) et « situations d’urgence graves » (des situations d’urgence autres que des situations d’urgence ordinaires)⁸.

Le Québec et la Colombie-Britannique ont des définitions plus précises qui s’écartent de la formulation standard susmentionnée en limitant les situations d’urgence aux catastrophes naturelles et aux accidents.

Québec : « un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l’intervention humaine... » (article 2(1))

Colombie-Britannique : une circonstance « due à un accident, un incendie, une explosion, une défaillance technique ou une catastrophe naturelle... » (article 1) [traduit par nos soins]

Le Yukon définit la catastrophe en temps de paix et l’état de guerre. La définition de la catastrophe en temps de paix est analogue à celles données par le Québec et la Colombie-Britannique et exclut aussi explicitement « une attaque ennemie, un sabotage ou tout autre acte hostile ». Sa définition de l’état de guerre est la suivante :

Yukon : « « état de guerre » L’état qui résulte d’une proclamation, lancée par Sa Majesté ou sous l’autorité du gouverneur en conseil, déclarant l’existence d’une guerre, d’une invasion ou d’une insurrection, effective ou imminente. » (article 1)

Le Québec et la Colombie-Britannique n’auraient pas pu déclarer l’état d’urgence en vertu de leur législation sur la gestion des urgences en réponse aux barrages ou aux activités du convoi, puisque ce genre de situation n’est pas couvert par leur définition. Le Yukon aurait pu exercer les pouvoirs d’urgence en vertu de sa législation en réponse à une perturbation de l’ordre public, mais seulement après que le

⁷ Ontario, Québec, Nunavut.

⁸ *Loi sur les mesures d’urgences*, c. E80 de la C.P.L.M., art. 1.

gouvernement fédéral eut pris des mesures pour déclarer une situation d’urgence causée par une insurrection effective ou imminente.

Enfin, certaines lois donnent également une définition de « sinistre »⁹, défini comme une situation où des préjudices et/ou dommages majeurs se sont produits ou se produisent. Lorsqu’une « situation d’urgence » est définie de manière prospective (en prévision d’un événement majeur nécessitant une intervention), un « sinistre » est ce qui résulte d’un événement majeur où les répercussions nocives n’ont pas pu être empêchées ou complètement atténuées par les mesures d’intervention.

L’histoire du Canada regorge d’exemples d’état d’urgence provincial et territorial en réponse à des catastrophes naturelles telles que des feux de forêt, des inondations et des tempêtes. La pandémie de COVID-19 a également amené un grand nombre de provinces et territoires à déclarer une situation d’urgence en vertu de leur législation (Annexe 1). En principe, certains troubles majeurs de l’ordre public pourraient répondre aux exigences minimales en matière de déclaration d’un état d’urgence provincial ou territorial dans plusieurs provinces et territoires, tel qu’indiqué plus haut. Toutefois, cela ne s’inscrit pas dans la pratique canadienne. Des événements troublant grandement l’ordre public (la crise d’Oka et la crise d’Octobre) ont amené les procureurs généraux des provinces à demander à l’armée de venir en aide aux autorités civiles. Mais je ne connais aucun cas (autre que l’Ontario en 2022) où une province ou un territoire a déclaré l’état d’urgence en vertu de sa législation de gestion des urgences d’après-guerre en réponse à un trouble de l’ordre public. Dans d’autres circonstances, des protestations et manifestations prévues ont été réglementées à l’avance par des règlements particuliers (comme le règlement 9962 sur les Jeux olympiques d’hiver de 2010 adopté en 2009 par la Ville de Vancouver (*2010 Winter Games By-Law*)) et ont fait l’objet d’interventions définies par des mesures législatives d’urgence distinctes et indépendantes (comme le projet de loi 78 présenté en 2012 à l’Assemblée nationale du Québec (*Loi permettant aux étudiants de recevoir l’enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu’ils fréquentent*)) ou en vertu des dispositions du *Code criminel* concernant les émeutes (comme les émeutes de la Coupe Stanley à Vancouver en 2011). Cela rend unique l’exercice des pouvoirs prévus par la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d’urgence* de l’Ontario et par la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* de la Nouvelle-Écosse.

⁹ Alberta, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Québec et Yukon (voir ce qui précède).

Au Canada, la déclaration de situation d’urgence ne reçoit pas beaucoup d’attention judiciaire dans le contexte de la législation de gestion des urgences. Si la question de savoir ce qu’est une « situation d’urgence » ou un « sinistre » fait sans cesse l’objet de débats animés dans les recherches et opinions¹⁰, les déclarations de situation d’urgence au Canada ont rarement fait l’objet d’une contestation judiciaire. En principe, la déclaration d’urgence visée par la législation de gestion des urgences est sujette à révision judiciaire en vertu de critères de droit constitutionnel et administratif. À ma connaissance, seule une déclaration de situation d’urgence a été contestée avec succès.

Dans le cadre de cette réclamation pour nuisances couronnée de succès, les gouvernements défendeurs ont essayé d’invoquer la *Loi sur les programmes d’urgence* pour prouver que leurs agissements étaient légalement autorisés : en réponse à la formation d’un cratère, le district a déclaré l’état d’urgence local (avec une disposition de caducité de sept jours) et évacué le voisinage, puis le ministre a renouvelé cette déclaration d’urgence locale tous les sept jours pendant plus de trois ans. Dans cette affaire, la Cour a statué que, après trois mois de renouvellements, les renouvellements ne constituaient plus un exercice raisonnable du pouvoir et cessaient d’être légaux. La Cour a interprété la loi comme étant soumise à une temporalité implicite et, en l’absence de toute mesure prise par les gouvernements pour remédier à la situation, ne pouvait dire que la situation exigeait « une action concertée immédiate » (Rosewall c. Sechelt (District of), 2022 BCSC 20, par. 22-42, 75-85). Cette affaire montre que, malgré les définitions ouvertes données aux urgences, les tribunaux sont (dans certains cas) prêts à voir des limitations implicites dans la définition et exigeront du gouvernement qu’il justifie son utilisation des pouvoirs d’urgence.

Plusieurs contestations judiciaires ont été déposées concernant des déclarations de situation d’urgence en réponse à la pandémie de COVID-19, mais une seule a jusqu’à présent donné un raisonnement judiciaire détaillé pour les mérites. Dans l’affaire *Bricka c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 85, la Cour d’appel du Québec a confirmé l’urgence de santé publique déclarée en vertu de la *Loi sur la santé publique* du Québec¹¹. Le demandeur a fait valoir que, selon la loi, l’Assemblée nationale devait approuver des renouvellements de l’urgence déclarée au-delà de

¹⁰ Karin Loevy, *Emergencies in Public Law: The Legal Politics of Containment* (Cambridge University Press, 2016); E.L. Quarantelli (dir.), *What is a Disaster? Perspective on the question* (Routledge, 1998).

¹¹ La disposition de la *Loi sur la santé publique* en cause dans cette affaire est identique à la disposition de la *Loi sur la sécurité civile*, qui est la législation régissant les sinistres.

30 jours. La Cour a rejeté cet argument au motif que la loi ne le soutenait pas (par. 28). En Ontario, l’utilisation de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d’urgence* en réponse à la COVID-19 a également été contestée en justice; l’affaire a toutefois été rapidement classée, parce que les réclamations du réclamant au sujet de la légalité de la déclaration ou des décrets associés n’étaient pas justiciables (Humphries c. AG Ontario, 2020 ONSC 4460). Dans une autre affaire, les accusations semblent avoir été abandonnées après que les réclamants ont été déboutés de leur requête en communication des documents du Cabinet (Mercer c. Commissioner in Executive Council (The), 2021 YKSC 24). Les deux fois, dans les motifs du jugement, la Cour a fait preuve de déférence à l’égard des déclarations de situation d’urgence.

Ces cas permettent d’illustrer les difficultés liées à la contestation judiciaire de la déclaration d’urgence visée par ce genre de loi. Une difficulté réside dans la définition ouverte de ce qui constitue une urgence et dans le fait qu’il suffit que le décideur « croie » (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard) ou « soit convaincu » (Alberta, Colombie-Britannique, Territoires du Nord-Ouest, Saskatchewan) qu’il existe une situation d’urgence. Il n’y a qu’au Québec, en Ontario et au Nunavut que l’on a des lois exigeant chacune que le décideur soit convaincu du respect d’un ensemble de critères *particuliers* prévus par la loi¹². Il ressort d’une jurisprudence plus ancienne que tout ce qu’il faudrait que le gouvernement démontre, en cas de contestation judiciaire à son encontre, c’est la croyance ou la conviction qu’avait le décideur¹³. (Cela diffère de la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale, qui exige qu’il y ait des motifs raisonnables d’avoir cette croyance.) Toutefois, l’état actuel du droit constitutionnel canadien vise à favoriser « une culture de la justification »¹⁴, ce qui pourrait conduire les tribunaux à exiger que le décideur apporte une justification plus complète des raisons pour lesquelles il croit que les conditions de la loi sont remplies. En somme, avec un libellé habilitant aussi général, il peut s’avérer difficile (sauf cas exceptionnels) de fournir des motifs valables de demande de révision judiciaire.

Comme on a pu le constater dans l’affaire Mercer, un second obstacle à la révision judiciaire concerne le fait que l’immunité d’intérêt public protège souvent la

¹² À noter qu’au Nunavut, ces exigences particulières prévues par la loi sont des critères minimaux pour une urgence territoriale, mais pas pour une urgence locale.

¹³ Comme *David Suzuki Foundation et al c. The AG for BC*, 2004 BCSC 620 (CanLII), aux paragraphes 142-146. Voir aussi *Humphries*, *supra*, par. 19.

¹⁴ *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 14; *Bricka*, *supra*, par. 46.

confidentialité des travaux du Cabinet. Les délibérations quant à la déclaration d’une urgence ne sont donc pas accessibles aux personnes qui cherchent à contester la légalité de la décision. Cela ajoute à la difficulté de constituer la base d’une contestation judiciaire et d’étayer cette réclamation par un argument juridique, parce que le réclamant ne connaît pas nécessairement les renseignements précis communiqués aux décideurs concernant les conditions sur le terrain ou le raisonnement (fondé ou non) qui les a conduits à déclarer une situation d’urgence. La déclaration de situation d’urgence déposée en février 2022 en Ontario est une parfaite illustration de la quantité de détails rendus publics à l’appui de la décision (reproduite dans la section ci-dessous portant sur l’Ontario). Cette déclaration indique simplement que les critères de la loi sont remplis, sans donner de motifs à l’appui de cette affirmation.

Qui décide – Presque toutes les lois délèguent le pouvoir de déclarer une urgence provinciale ou territoriale au Cabinet (lieutenant-gouverneur en conseil) ou au ministre responsable. Selon la législation de l’Ontario, aussi bien le Cabinet que le premier ministre sont autorisés à déclarer une urgence provinciale (art. 7.0.1).

Exigences procédurales – Généralement, les lois provinciales et territoriales prévoient des exigences procédurales fondamentales telles que des dispositions d’avis public et de caducité. Sauf à Terre-Neuve-et-Labrador, toutes les déclarations de situation d’urgence provinciales/territoriales doivent être immédiatement communiquées aux personnes affectées (la même exigence s’applique pour la fin de l’état d’urgence). Dans la quasi-totalité des provinces et territoires, la déclaration de situation d’urgence exige un contenu minimal, à savoir la description de la situation d’urgence et la délimitation de la zone concernée (sauf à Terre-Neuve-et-Labrador et au Yukon)¹⁵. Contrairement à la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale, les lois provinciales/territoriales n’exigent pas que le décideur consulte d’autres instances ou les communautés touchées avant de déclarer une urgence¹⁶.

¹⁵ Terre-Neuve-et-Labrador (article 12) et le Yukon (article 6), qui exigent uniquement un avis de déclaration, font exception à cette exigence de « contenu minimal ».

¹⁶ En Nouvelle-Écosse, la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)*, en vertu de laquelle le ministre détient le pouvoir de déclarer un état d’urgence, stipule que le ministre doit consulter « dans la mesure du possible » les membres du Cabinet (art. 12). La législation de l’Ontario permet au premier ministre d’agir de façon unilatérale puis de consulter le Cabinet et de lui faire confirmer (éventuellement) la déclaration (article 7.0.1(2)). L’honneur de la Couronne exigerait que les gouvernements consultent les peuples autochtones dont les droits ancestraux et issus de traités peuvent être compromis par la déclaration d’urgence et l’exercice des pouvoirs d’urgence (*Nation Haida*).

Puisque les mesures d’urgence sont, par définition, temporaires, les lois sur les situations d’urgence prévoient généralement des dispositions de caducité pour que les déclarations et les mesures d’urgence connexes expirent automatiquement, à moins d’être renouvelées. Si la durée de la période de caducité varie de 10 jours (Québec) à 90 jours (Yukon, Alberta pour la pandémie), elle est plus généralement de 14 jours. La législation de Terre-Neuve fait exception dans la mesure où elle ne comporte pas de disposition de caducité, la déclaration de situation d’urgence restant en vigueur jusqu’à ce que le lieutenant-gouverneur en conseil ou un texte provincial y mette fin (art. 12).

Imputabilité – Les lois provinciales et territoriales diffèrent considérablement de la *Loi sur les mesures d’urgence* en ce qui concerne l’approche de surveillance et d’imputabilité. Les assemblées législatives provinciales et territoriales ne jouent pas de rôle de surveillance significatif. Seules les lois de l’Ontario et du Québec stipulent que l’assemblée législative peut annuler un état d’urgence (Ontario art. 7.0.9 et Québec art. 92), et la loi de Terre-Neuve-et-Labrador établit qu’il peut être mis fin à un état d’urgence par un texte provincial (art. 12). La législation de l’Alberta prévoit que seule l’assemblée législative (et pas le pouvoir exécutif) peut renouveler un état d’urgence provincial (art. 18(4)). Les lois de l’Ontario et du Québec autorisent l’assemblée législative à renouveler un état d’urgence sur des périodes plus longues que les renouvellements de l’exécutif (respectivement, art. 7.0.7(3) et art. 89).

Les lois de l’Ontario et du Québec exigent également que le premier ministre (Ontario) ou le ministre (Québec) présente un rapport à l’assemblée législative concernant l’utilisation des pouvoirs d’urgence (respectivement, art. 7.0.10 et art. 98).

Les lois provinciales et territoriales sur la gestion des urgences n’exigent pas de comités d’examen parlementaire et de commissions d’enquête – les mécanismes d’imputabilité présents dans la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale.

Dans une récente décision rendue pendant la pandémie, la Cour d’appel du Québec a souligné l’importance de la surveillance du pouvoir législatif, affirmant que :

« Il n’appartient pas à l’Assemblée nationale d’exercer le pouvoir exécutif dans notre tradition démocratique, mais elle doit toutefois en contrôler l’exercice. C’est au gouvernement que revient la décision de déclarer l’état d’urgence et il en est responsable devant l’Assemblée nationale. Cette dernière « peut désavouer par un vote la déclaration d’urgence sanitaire et tout renouvellement » (art. 122 *LSP*). » (*Bricka, supra*, par. 31)



Enfin, en Ontario, la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d’urgence* exige également que le premier ministre ou le ministre auquel celui-ci en délègue la responsabilité fasse régulièrement rapport au public lors d’une situation d’urgence (art. 7.0.6).

En résumé, cette vue d’ensemble de la législation provinciale et territoriale a montré que, dans l’ensemble, les lois provinciales et territoriales sont beaucoup plus permissives que la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale pour ce qui est de la déclaration d’une urgence. Si la Colombie-Britannique, le Québec et, éventuellement, le Yukon n’auraient pu avoir recours à des mesures d’urgence en vertu de la législation actuelle en réponse aux événements de février 2022, l’ensemble des autres provinces et territoires avaient cette possibilité qui aurait permis d’exercer de nombreux pouvoirs d’urgence sans le même niveau de surveillance ou de protection procédurale que celui de la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale.

C. Gouvernement municipal

Les lois provinciales et territoriales sur la gestion des urgences définissent les responsabilités des municipalités pour la gestion locale des urgences, ainsi que plusieurs procédures et contraintes liées à l’exercice des pouvoirs d’urgence municipaux. Cette section fournit des détails sur le cadre législatif des pouvoirs d’urgence municipaux. En somme, la législation définit pour les municipalités des responsabilités et des pouvoirs qui sont similaires à ceux des provinces/territoires, mais à une plus petite échelle et avec une surveillance stricte exercée par le gouvernement provincial/territorial.

Premièrement, il est important de noter que la gestion locale des urgences ne relève pas seulement des gouvernements municipaux. Dans certains cas, la législation provinciale/territoriale reconnaît également des conseils d’établissement des Métis (Alberta), des conseils de communauté inuite (Terre-Neuve-et-Labrador), des bandes indiennes où des ententes sont en place (Alberta, Île-du-Prince-Édouard), des districts régionaux (Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador), des parcs provinciaux (Manitoba) ou d’autres zones désignées par le ministre.

Les municipalités (ou autres autorités locales spécifiées) sont responsables de la gestion locale des urgences qui, habituellement, exige au moins de créer un « groupe » ou une « organisation » de gestion des urgences, de nommer un responsable ou un coordonnateur, et d’élaborer et tenir à jour un plan d’urgence. Souvent, les lois et règlements provinciaux/territoriaux précisent le contenu d’un plan d’urgence local.



Les lois provinciales/territoriales prévoient la déclaration de l’état d’urgence local (SOLE ou state of local emergency) et une multitude de pouvoirs d’urgence pouvant être exercés par une autorité locale après la déclaration du SOLE. Dans de nombreux cas, le processus, les critères de déclenchement du SOLE et la gamme de pouvoirs d’urgence sont les mêmes pour les autorités locales que pour la province (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Québec et Saskatchewan). Les déclarations provinciales/territoriales et les SOLE de ces provinces présentent les différences pertinentes suivantes : l’obligation faite aux autorités locales d’aviser la province et le fait que la période de caducité soit plus courte que pour une urgence provinciale (habituellement 7 jours au lieu de 14).

Ailleurs, il arrive que les lois délèguent des pouvoirs moins étendus aux municipalités qu’au gouvernement provincial/territorial (Terre-Neuve-et-Labrador, Nunavut, Territoires du Nord-Ouest). Et en Ontario et au Yukon, la délégation des pouvoirs à la province/au territoire et aux municipalités est présentée de façon différente, ce qui complique la réalisation d’un diagnostic clair restreint comparativement à un plus large¹⁷.

On dit souvent que les municipalités sont des « créations de la province » [traduit par nos soins] et, si cette représentation est vivement critiquée comme étant réductrice, elle se reflète dans la structure de la législation provinciale/territoriale sur la gestion des urgences¹⁸. La législation de la gestion des urgences est hiérarchique et la province/le territoire exerce une surveillance et un pouvoir considérables par rapport aux municipalités. En règle générale, la province/le territoire peut : décider de changer un plan d’urgence local, demander à la municipalité de s’acquitter de certaines fonctions de planification, obliger la municipalité à activer son plan de mesures d’urgence, et annuler un SOLE à tout moment. Dans certains cas, la province/le territoire doit approuver les renouvellements ou prolongations de SOLE¹⁹.

¹⁷ Dans les deux cas, la législation utilise un libellé non limitatif permettant à la municipalité de donner tous les ordres nécessaires pour mettre en œuvre son plan d’urgence (Ontario art. 4, Yukon art. 9(2)(c)).

¹⁸ Warren Magnusson, « Are Municipalities Creatures of the Provinces? », *Journal of Canadian Studies*, 2005, 39(2):5; Dan Henstra (dir.), *Multilevel governance and emergency management in Canadian municipalities* (McGill-Queen’s University Press, 2013); Alexandra Flynn, « Operative Subsidiarity and Municipal Authority: The Case of Toronto’s Ward Boundary Review », *Osgoode Hall Law Journal*, 2019, 56(2):271.

¹⁹ Colombie-Britannique art. 12(6), Manitoba art. 11(5), Nouvelle-Écosse art. 20, Territoires du Nord-Ouest art. 18, Île-du-Prince-Édouard art. 16, Saskatchewan art. 22.



Dans le cadre de la rédaction de ce document, je n’ai pas enquêté sur l’utilisation des SOLE au Canada, en raison de contraintes de temps et de lieu. Nous savons qu’Ottawa a déclaré un SOLE en réponse au convoi (6 février 2022). La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d’urgence* de l’Ontario stipule que :

4 (1) Le président du conseil municipal peut déclarer la situation d’urgence pour l’ensemble ou une partie de la municipalité. Il peut prendre toute mesure et donner tout ordre, non contraires à la loi et qu’il juge nécessaires, pour mettre en œuvre le plan de mesures d’urgence de la municipalité et pour protéger les biens, la santé, la sécurité et le bien-être des habitants de la zone de crise (article 4(1)).

Si aucun décret d’urgence particulier n’a été émis en vertu du SOLE, la Ville a indiqué dans son communiqué de presse que le SOLE a facilité les approvisionnements du gouvernement (c.-à-d. sa capacité à se procurer les fournitures et services nécessaires en mettant en œuvre des procédures atypiques et sans lancer d’appel d’offres concurrentiel). Il a aussi joué un rôle important dans la communication avec les participants au convoi et les autres niveaux de gouvernement. L’état d’urgence à Ottawa était en vigueur jusqu’au 24 février.

D. Gouvernement régional

Les lois provinciales affectent parfois des rôles et responsabilités précis aux entités régionales. Par exemple, au Québec, les districts régionaux sont tenus d’avoir des plans de mesures d’urgence comportant certaines dispositions (art. 16) et ont une responsabilité considérable dans la surveillance des pratiques adoptées par les gouvernements locaux pour la gestion des urgences dans leur district (p. ex. art. 59). À Terre-Neuve-et-Labrador, deux gouvernements locaux ou plus peuvent s’unir pour former un comité régional de gestion des urgences, élaborer un plan régional de gestion des urgences et, au besoin, déclarer une situation d’urgence régionale (art. 8). Et en Alberta, la loi prévoit la possibilité pour les gouvernements locaux de déléguer une partie ou l’ensemble de leurs pouvoirs en matière de gestion des urgences à une commission de services régionaux, sous certaines conditions (art. 11.3).

E. Gouvernement autochtone

Les peuples autochtones aussi appliquent des lois et ont compétence en ce qui concerne les urgences. La façon dont ce pouvoir est exercé par les peuples autochtones et accueilli par les institutions canadiennes implique une structure complexe de compétence fondamentale, négociée et déléguée, qui résulte de l’histoire et du présent coloniaux du pays. Les peuples autochtones ont élaboré des

lois, une gouvernance et des pratiques relatives à la vie en lien avec l’environnement, comprenant des catastrophes telles que les incendies et les inondations, bien avant l’arrivée des colonisateurs²⁰. La colonisation a entraîné des maladies, d’où l’expérience de gouvernance retirée des épidémies dévastatrices²¹. Ces lois et pratiques découlent de la compétence fondamentale des peuples autochtones pour se gouverner eux-mêmes – pour déterminer librement leur statut politique, leurs institutions représentatives et pour poursuivre leurs propres objectifs²². Malgré la transmission partielle des connaissances mise en œuvre par les pensionnats autochtones et d’autres pratiques coloniales, les communautés autochtones continuent aujourd’hui d’utiliser leur vaste expérience des urgences pour régler des situations comme les feux de forêt et la pandémie de COVID-19²³. Ainsi, les réponses des communautés autochtones aux situations d’urgence peuvent sembler différentes de celles du gouvernement fédéral, provincial/territorial ou local (avec, par exemple, des alternatives d’évacuation visant à ne pas reproduire les conditions rattachées aux pensionnats autochtones, ou des contrôles renforcés des frontières et des déplacements). Ces différences sont conformes aux droits à l’autodétermination et à l’autonomie gouvernementale, qui sont affirmés dans la législation fédérale²⁴.

En outre, des rôles et responsabilités particuliers pour la gestion des urgences sont souvent énoncés dans des traités modernes et des accords d’autonomie gouvernementale, des arrangements négociés entre les peuples autochtones et les gouvernements de la Couronne. Dans de nombreux cas, ces accords mettent les nations signataires d’un traité moderne/nations autonomes sur un pied d’égalité avec les gouvernements locaux. Cela signifie que les nations signataires d’un traité

²⁰ Commission royale sur les peuples autochtones (Ottawa : Gouvernement du Canada, 1996), ch. 4; Val Napoleon et Hadley Friedland, « Indigenous Legal Traditions: Roots to Renaissance » dans Markus Dubber et Tatjana Hörnle (dir.), *Oxford Handbook on Criminal Law* (Oxford University Press, 2014).

²¹ Crystal Verhaeghe, Emma Feltes et Jocelyn Stacey, *Dada Nentsen Gha Yatastig / T̓silhqot̓in in the Time of COVID* (gouvernement national T̓silhqot̓in, 2021), p. 7.

²² Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, *supra*.

²³ P. ex. *Dada Nentsen Gha Yatastig*, *supra*; Kira M. Hoffman et al., « The right to burn: barriers and opportunities for Indigenous-led fire stewardship in Canada », FACETS, 2022, 7(1):464, en ligne : <<https://doi.org/10.1139/facets-2021-0062>>; Waikaremoana Waitoki et Andre McLachlan, « Indigenous Māori responses to COVID-19: He waka eke noa? », *International Journal of Psychology*, 2022, 57(5):567, en ligne : <<https://doi.org/10.1002/ijop.12849>>.

²⁴ *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, LC 2021, ch. 14.

moderne/nations autonomes ont un pouvoir décisionnel sur leur peuple et leurs terres (pour, par exemple, déclarer une situation d’urgence locale), mais que les lois provinciales et fédérales prévalent sur ces décisions en cas de conflit (p. ex. Accord définitif des Premières Nations Maa-nulthes (2011), art. 13.26.0; Accord de gouvernance de la Nation des Dakota de Sioux Valley (2013), art. 16.03 et 46.05). D’autres accords prévoient que, lorsque les répercussions de la situation d’urgence vont au-delà des limites des terres dues en vertu d’un traité, les lois provinciales ou territoriales s’appliquent (p. ex. la *Loi sur l’autonomie gouvernementale des Premières Nations du Yukon*, art. 20). En vertu de ces traités modernes et de ces accords d’autonomie gouvernementale, les Nations peuvent promulguer et appliquer leurs propres lois sur la gestion des urgences (p. ex. Première Nation Tsawwassen, *Emergency Management Act*, 2020).

Des conseils de bande, créés et imposés par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens*²⁵, exercent sur les terres et membres des réserves des pouvoirs délégués par la *Loi sur les Indiens*. Le Parlement n’a pas légiféré sur la question précise de la gestion des urgences dans les réserves, laissant les conseils de bande régler cette question dans l’exercice des pouvoirs délégués. La *Loi sur les Indiens* délègue plusieurs pouvoirs particulièrement importants pour la gestion des urgences. Par exemple :

81 (1) Le conseil d’une bande peut prendre des règlements administratifs, non incompatibles avec la présente loi ou avec un règlement pris par le gouverneur en conseil ou par le ministre, pour l’une ou l’ensemble des fins suivantes :

- (a) l’adoption de mesures relatives à la santé des habitants de la réserve et les précautions à prendre contre la propagation des maladies contagieuses et infectieuses;
- (b) la réglementation de la circulation;
- (c) l’observation de la loi et le maintien de l’ordre...

Services aux Autochtones Canada (SAC) encourage les conseils de bande à élaborer leurs propres plans de mesures d’urgence, et alloue des ressources pour ce faire²⁶. SAC ne soutient pas directement les services d’urgence, mais a conclu des ententes

²⁵ *Loi sur les Indiens*, LRC (1985), ch. I-5.

²⁶ Services aux Autochtones Canada, Rôles et responsabilités pendant les urgences, en ligne : <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1309372584767/1535120244606>>.



bilatérales avec les provinces afin de fournir aux provinces les fonds nécessaires pour la prestation de services d’urgence dans les réserves²⁷.

Le gouvernement du Canada reconnaît que les relations avec les peuples autochtones concernant la gestion des urgences sont en transition. Sur son site Web, SAC déclare :

« En reconnaissance du droit des peuples autochtones à l’autodétermination, SAC étudie des possibilités de transition vers de nouvelles approches multilatérales dans le cadre desquelles les Premières Nations sont considérées comme des partenaires à part entière et égale pour ce qui est de la gestion des urgences. »²⁸

En outre, de nouvelles ententes tripartites de gestion des urgences sont mises en place pour aider les Nations autochtones à assurer un leadership complet en matière de gestion des urgences à l’égard de leurs territoires et de leur peuple²⁹.

Les relations de la Couronne avec les peuples autochtones soulignent que la gestion des urgences relève déjà de plusieurs autorités et que les rôles et responsabilités entre les gouvernements sont activement redéfinis.

III. Portée et application des mesures d’urgence provinciales/territoriales

Cette partie du document examine la portée des mesures d’urgence pouvant être autorisées par la législation provinciale et territoriale. En premier lieu, elle donne un aperçu général de ces pouvoirs. Elle examine ensuite de plus près l’étendue de ces

²⁷ Brittany Collier, *Gestion des urgences dans les réserves des Premières Nations*, Publication n° 2015-58-E, en ligne : <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2015-58-f.pdf>.

²⁸ Services aux Autochtones Canada, Rôles et responsabilités pendant les urgences, en ligne : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1309372584767/1535120244606>.

²⁹ P. ex. Collaborative Emergency Management Agreement entre la Nation Tâilhqot’in, le Canada et la Colombie-Britannique (2022), en ligne : https://www.tsilhqotin.ca/wp-content/uploads/2022/07/2022_Collaborative_Emergency_Management_Agreement.pdf.



pouvoirs en Ontario, en Nouvelle-Écosse et en Alberta, et leur application réelle ou potentielle en cas de perturbation majeure de l’ordre public.

A. Aperçu

Il convient de comparer à nouveau les caractéristiques de la législation provinciale/territoriale en matière de gestion des urgences à la *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale. En vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*, le gouvernement fédéral établit des catégories distinctes de mesures d’urgence pouvant être mises en œuvre, qui sont propres à chacune des quatre catégories d’urgence nationale. Par exemple, « la loi autorise des décrets permettant la perquisition et la saisie du domicile ou des biens d’une personne en réponse à une urgence internationale, mais pas à un sinistre (tel qu’une inondation) » [traduit par nos soins]³⁰.

La plupart des lois provinciales et territoriales adoptent l’approche inverse : elles autorisent le pouvoir exécutif à *prendre toutes les mesures nécessaires* pour faire face à l’urgence. L’Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l’Ontario, Terre-Neuve-et-Labrador, le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest, l’Île-du-Prince-Édouard, le Québec, la Saskatchewan et le Yukon utilisent tous un libellé non limitatif, comme celui qui précède, pour déléguer des pouvoirs d’urgence à l’exécutif.

Le décret publié en Colombie-Britannique en réponse aux feux de forêt de 2018 illustre cette approche générale :

IL EST ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, en vertu de l’article 9(1) de la *Loi sur les programmes d’urgence* (RSBC 1996, ch. 111), qu’un état d’urgence soit instauré dans la province de la Colombie-Britannique en raison de la menace d’un incendie en zones périurbaines affectant des vies et des biens;

IL EST EN OUTRE ORDONNÉ que le ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général, Emergency Management BC (EMBC), le Commissaire aux incendies et leurs employés et agents; la division « E » de la GRC et les « autorités locales » de la province de la Colombie-Britannique, telles que définies dans la *Loi sur les programmes d’urgence*, leurs employés et agents, soient habilités,

³⁰ Avocats de la Commission et Conseil de la recherche de la Commission, « Introductory Report: The Emergencies Act and emergency legislation » (2022), en ligne : <https://publicorderemergencycommission.ca>.



conformément à l’article 10(1) de la *Loi sur les programmes d’urgence, à prendre toutes les mesures et à mettre en œuvre toutes les procédures jugées nécessaires pour prévenir la situation d’urgence, y répondre ou en atténuer les effets.* (arrêté M326, 15 août 2018; non en italique dans l’original) [traduit par nos soins]

Le libellé non limitatif de la « clause omnibus » dans la législation provinciale/territoriale doit être interprété par rapport au texte environnant de la loi (comme nous le verrons plus loin, dans le cas de l’Ontario, il existe des arguments interprétatifs selon lesquels ce libellé n’est pas si ouvert qu’il y paraît). Toutefois, dans la plupart des cas, le texte législatif indique clairement que la liste des pouvoirs énoncés est uniquement illustrative et non exclusive.

Toutes les lois provinciales et territoriales délèguent explicitement des pouvoirs pour :

- Contrôler la circulation et les déplacements au sein de la juridiction;
- Coordonner la fourniture de biens et de services essentiels.

Presque toutes les lois provinciales et territoriales délèguent explicitement des pouvoirs pour :

- Mettre en œuvre le plan d’urgence (partout sauf au Yukon);
- Ordonner l’évacuation (partout sauf au Yukon);
- Entreprendre la démolition de structures, d’arbres, de cultures, etc. (partout sauf au Yukon);
- Exiger que des personnes qualifiées apportent leur aide (partout sauf au Yukon et en Ontario);
 - La législation de l’Ontario permet d’autoriser « mais pas d’exiger » que des personnes qualifiées fournissent des services (art. 7.0.2(4)12).
- Acquérir ou utiliser des biens meubles ou immeubles (partout sauf au Québec et au Yukon);
 - La législation du Québec limite cela à l’acquisition de fournitures pour les sinistrés (art. 93(10)).
- Pénétrer dans un bâtiment ou une propriété sans mandat (partout sauf au Nunavut, en Ontario et au Yukon);
- Fixer les prix des fournitures ou services essentiels, ou interdire les prix abusifs (partout sauf au Manitoba, à l’Île-du-Prince-Édouard et au Québec).

Il est également fréquent qu’une loi d’urgence autorise la conscription (Alberta, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Nunavut, Territoires du Nord-Ouest, Île-du-Prince-Édouard et Saskatchewan).



Les paragraphes suivants examinent les pouvoirs délégués par la législation de l’Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de l’Alberta, particulièrement en ce qui concerne les types de mesures qui ont été exercées dans le cadre du convoi et des barrages. Ces mesures comprenaient : l’interdiction et la restriction des déplacements, de la libre circulation et des rassemblements dans des zones précises à des fins précises; l’enlèvement et la détention de biens (c.-à-d. de camions); la collecte d’informations sur les participants à certaines activités; l’arrêt ou le ralentissement du financement et de la fourniture de certaines activités; et le maintien de la circulation de biens essentiels et de la fourniture de services essentiels. Nous commencerons par les deux juridictions qui ont émis des mesures d’urgence en réponse au convoi/aux barrages (l’Ontario et la Nouvelle-Écosse) pour ensuite nous tourner vers la législation de l’Alberta. Il convient enfin de noter les limites de la compétence provinciale en vertu de la Constitution canadienne : les provinces ne peuvent pas réglementer directement les banques ni les déplacements transfrontaliers internationaux, qui relèvent de la compétence fédérale, et elles ne peuvent pas non plus réglementer les activités qui se déroulent à l’extérieur de leurs frontières provinciales (p. ex. la propriété dans une autre province).

B. Ontario

Le premier ministre de l’Ontario a déclaré l’état d’urgence provincial le 11 février 2022. L’Ontario a été la seule province à déclarer une situation d’urgence en réponse au convoi de camionneurs. Je ne connais aucun autre cas où une province ou un territoire a déclaré l’état d’urgence en réponse à un trouble de l’ordre public tel que celui-ci. Sa déclaration est reproduite ici en intégralité :

ATTENDU QUE les perturbations qui touchent actuellement l’infrastructure de transport, notamment les axes commerciaux essentiels, ainsi que d’autres infrastructures essentielles à différents endroits de la province, empêchent la circulation des personnes et la livraison de biens et de services essentiels et constituent une situation dangereuse à un point tel qu’elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes et d’importants dommages à des biens;

ET ATTENDU QU’il a été satisfait aux critères énoncés au paragraphe 7.0.1 (3) de la Loi;



PAR CONSÉQUENT la situation d’urgence est par la présente déclarée en vertu de l’article 7.0.1 de la Loi pour l’ensemble de l’Ontario³¹.

Cette déclaration a été confirmée par le lieutenant-gouverneur en conseil (LGIC) le 12 février³². Le 12 février également, la province a publié le décret d’urgence Règlement de l’Ontario 71/222 (Infrastructures essentielles et voies publiques)³³, qui a été modifié le 14 février. L’urgence provinciale a pris fin le 23 février et le décret d’urgence a été révoqué le 15 avril 2022.

Le règlement d’urgence sur les infrastructures essentielles et voies publiques a temporairement :

1. Défini les « infrastructures essentielles » (comprenant les autoroutes de la série 400, les passages à la frontière internationaux et interprovinciaux, et d’autres types d’infrastructures);
2. Interdit à quiconque d’entraver l’accès aux *infrastructures essentielles* ou l’utilisation ordinaire de celles-ci (y compris par l’utilisation de véhicules à moteur), et a interdit de fournir de l’aide à un particulier pour l’aider sciemment à faire une telle chose;
3. Interdit à quiconque d’entraver l’accès à *une voie publique, une voie pour piétons ou un pont*, ou l’utilisation ordinaire de ceux-ci, qu’il s’agisse :
 - d’empêcher la livraison de biens et services essentiels;
 - de perturber gravement l’activité économique ordinaire;
 - de porter une atteinte grave à la sécurité, la santé ou le bien-être des membres du public;
4. Accordé des pouvoirs d’exécution :
 - La police peut ordonner aux particuliers de cesser l’activité en cause;
 - La police ou le registrateur peut ordonner aux propriétaires/utilisateurs d’enlever les véhicules en cause;
 - Si le propriétaire ou l’utilisateur ne retire pas le véhicule lorsqu’il en reçoit l’ordre, la police peut l’enlever et le retenir;

³¹ *Déclaration de situation d’urgence*, Règl. de l’Ont. 69/22.

³² *Confirmation de déclaration de situation d’urgence*, Règl. de l’Ont. 70/22.

³³ *Infrastructures essentielles et voies publiques*, Règl. de l’Ont. 71/22.

- Le registrateur peut annuler ou suspendre le permis de conduire, la partie plaque d’un certificat d’immatriculation de véhicule automobile ou le certificat d’immatriculation UVU.

Le *Règlement sur les infrastructures essentielles et voies publiques* semble relever des pouvoirs énoncés dans la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d’urgence* de l’Ontario, plus précisément du pouvoir de réglementer ou d’interdire les déplacements dans une zone désignée. Un certain nombre de pouvoirs supplémentaires semblent pertinents en ce qui concerne la collecte d’informations et le retrait des camions au niveau des barrages. La disposition de la loi relative à l’étendue des pouvoirs est reprise ci-dessous, avec les phrases pertinentes en gras :

Portée des mesures, Ontario

7.0.2 (4) conformément au paragraphe (2) et sous réserve des restrictions visées au paragraphe (3), le lieutenant-gouverneur en conseil peut prendre des décrets en ce qui concerne les mesures suivantes :

1. Mettre en œuvre des plans de mesures d’urgence établis en vertu de l’article 3, 6, 8 ou 8.1.
2. **Réglementer ou interdire les déplacements ou le transport à destination, en provenance ou à l’intérieur d’une zone désignée.**
3. Évacuer des particuliers et des animaux et **enlever des biens meubles de la zone désignée** ainsi que prendre des dispositions pour organiser les secours et protéger les particuliers et les biens meubles adéquatement.
4. Mettre sur pied des installations permettant de s’occuper de particuliers et de veiller à leur bien-être, à leur sécurité et à leur hébergement, notamment des abris et des hôpitaux d’urgence.
5. Fermer des lieux publics ou privés, notamment des entreprises, bureaux, écoles, hôpitaux et autres établissements ou institutions.
6. Afin de prévenir l’émergence de la situation d’urgence, d’intervenir si elle se produit ou d’en atténuer les effets, construire des ouvrages, remettre en état les installations nécessaires et affecter, utiliser, détruire ou enlever des biens, ou en disposer.
7. Ramasser, transporter, stocker, traiter et éliminer toutes sortes de déchets.

8. Autoriser des installations, y compris des centrales électriques, à fonctionner dans la mesure nécessaire pour intervenir dans la situation d’urgence ou en atténuer les effets.
9. **Utiliser les denrées, services et ressources nécessaires se trouvant dans toute partie de l’Ontario et les distribuer et mettre à disposition, ainsi que mettre sur pied des centres pour leur distribution.**
10. **Obtenir les denrées, services et ressources nécessaires.**
11. Fixer le prix à payer pour les denrées, services et ressources nécessaires et interdire de demander à leur égard un prix exorbitant.
12. **Autoriser, sans l’y obliger, une personne ou une personne appartenant à une catégorie de personnes à fournir les services pour la prestation desquels elle est raisonnablement qualifiée.**
13. **Sous réserve du paragraphe (7), exiger que toute personne recueille, utilise ou divulgue des renseignements qui, selon le lieutenant-gouverneur en conseil, peuvent être nécessaires afin de prévenir l’émergence de la situation d’urgence, d’intervenir si elle se produit ou d’en atténuer les effets.**
14. Conformément aux pouvoirs autorisés par le présent paragraphe, **prendre ou mettre en œuvre les autres mesures** que le lieutenant-gouverneur en conseil estime nécessaires afin de prévenir l’émergence de la situation d’urgence, d’intervenir si elle se produit ou d’en atténuer les effets.

Lorsqu’il prend des décrets en vertu de l’article 7.0.2(4), le lieutenant-gouverneur en conseil doit tenir compte des autres exigences de la loi. Les décrets doivent être pris conformément à la disposition relative à l’objet – favoriser l’intérêt public d’une manière qui soit conforme à la Charte (art. 7.0.2(1)); il doit s’agir de mesures que le lieutenant-gouverneur en conseil croit raisonnablement efficaces et qui constituent une solution raisonnable et préférable à la prise d’autres mesures (art. 7.0.2.(2)). En outre, les mesures d’urgence doivent être mises en œuvre de façon à en limiter l’effet perturbateur, et elles ne doivent s’appliquer qu’aux régions de la province où elles sont nécessaires et uniquement tant qu’elles le sont (art. 7.0.2(3)).

Dans son rapport sur l’utilisation de sa législation d’urgence, l’Ontario déclare avoir traité le financement du convoi par d’autres moyens (une ordonnance du tribunal pour geler la distribution des dons) et que les réglementations existantes en vertu du *Code*



de la route n’ont pas été suffisantes pour traiter le convoi et les barrages³⁴. La province précise en outre que le *Règlement sur les infrastructures essentielles et voies publiques* « fournissait aux autorités des outils supplémentaires pour faire face aux obstructions ».

L’exercice des pouvoirs d’urgence provinciaux n’a fait l’objet d’aucune contestation judiciaire. Comme indiqué en gras ci-dessus, la législation autorise clairement les mesures qui réglementent les déplacements et la libre circulation, permet d’enlever des biens meubles d’une zone concernée (p. ex. des camions), d’utiliser ou d’obtenir des biens (p. ex. des dépanneuses) et d’autoriser des personnes à fournir un service (p. ex. conduire des dépanneuses). En outre, des mesures exécutoires telles que l’annulation d’un permis de conduire sont rationnellement liées aux interdictions prévues par le décret d’urgence et semblent donc s’inscrire dans le cadre de l’article 14.

La loi provinciale présente deux limitations évidentes aux événements en question : l’Ontario ne pouvait pas obliger les conducteurs de dépanneuse à fournir des services dans le cadre de l’intervention d’urgence, et l’Ontario ne peut agir qu’au sein de ses propres frontières provinciales (c.-à-d. que la province ne peut pas annuler les permis délivrés hors de ses frontières).

C. Nouvelle-Écosse

Si la Nouvelle-Écosse n’a pas déclaré que le convoi et les barrages constituaient une urgence, elle a été la première province à exercer des pouvoirs d’urgence en réponse au convoi. Au moment du convoi, l’état d’urgence provincial déclaré pour la pandémie de COVID-19 était toujours en vigueur en Nouvelle-Écosse.

Dans le cadre de cet état d’urgence, le 28 janvier 2022, la province a émis une directive d’urgence interdisant aux manifestants de bloquer certaines zones et interdisant le financement, l’aide à l’organisation et l’encouragement des barrages.

Le communiqué de presse de la province indique :

« Aujourd’hui 28 janvier, la Province a publié une directive en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* afin

³⁴ Rapport sur la situation d’urgence provinciale déclarée couvrant la période du 11 février 2022 au 23 février 2022 (31 mars 2022), en ligne : <<https://www.ontario.ca/fr/page/rapport-sur-la-situation-durgence-provinciale-declaree-couvrant-la-periode-du-11-fevrier-2022>>.



d’interdire aux manifestants de bloquer l’autoroute 104 près de la limite entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

La directive s’applique aussi aux gens qui s’arrêtent ou se rassemblent le long de l’autoroute 104, à la limite entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ou dans le secteur du poste de péage du passage Cobequid pour appuyer le Convoi de la liberté 2022, la manifestation Atlantic Hold the Line ou toute autre manifestation destinée à nuire à la circulation. Permettre aux gens de se rassembler à ces endroits pourrait poser des risques à leur sécurité.

Les individus et les sociétés pourraient se voir imposer des amendes s’ils contreviennent à la directive. Les individus ou les autres entités qui financent, organisent, aident ou encouragent les barricades sur l’autoroute pourraient aussi se voir imposer des amendes. »³⁵

Cette interdiction a ensuite été étendue à toutes les routes de la Nouvelle-Écosse lorsque, le 4 février, la province a émis une deuxième directive d’urgence « interdisant aux manifestants de bloquer ou de perturber la circulation sur toute route, rue ou autoroute de Nouvelle-Écosse »³⁶.

La *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* adopte une approche inclusive pour autoriser les pouvoirs d’urgence, ce qui signifie que la portée des mesures énumérées est illustrative et que d’autres mesures non spécifiées dans la loi peuvent être émises. Les phrases clés apparaissent en gras dans l’encadré ci-dessous :

Portée des mesures, Nouvelle-Écosse

Article 14...

Le ministre peut, pendant l’état d’urgence, à l’échelle de la province ou d’une région de celle-ci, ... **prendre toutes les mesures nécessaires** à la protection des biens et

³⁵ « Une nouvelle directive interdit de bloquer l’autoroute » (28 janvier 2022), Emergency Management Office/Bureau de gestion des urgences, en ligne : <<https://novascotia.ca/news/release/?id=20220128012>>.

³⁶ « New order bans blockades of provincial highways, roads and streets » (4 février 2022), Emergency Management Office/Bureau de gestion des urgences, en ligne : <<https://novascotia.ca/news/release/?id=20220204008>>.



à la santé ou la sécurité des personnes qui s’y trouvent et, **sans restreindre la portée générale de ce qui précède**, peut :

- (a) ordonner la mise en œuvre de tout ou partie d’un plan de gestion des urgences;
- (b) **acquérir ou utiliser ou faire acquérir ou utiliser des biens meubles par confiscation ou par tout moyen jugé nécessaire;**
- (c) **autoriser ou exiger d’une personne qualifiée qu’elle fournisse une aide du type que cette personne peut être en mesure de fournir;**
- (d) **contrôler ou interdire les déplacements vers ou depuis une zone ou sur une route, une rue ou une autoroute;**
- (e) **assurer le maintien et la remise en état des installations essentielles, la distribution des fournitures essentielles et le maintien et la coordination des services d’urgence médicaux, sociaux et autres services essentiels;**
- (f) organiser ou ordonner l’évacuation des personnes et l’enlèvement du bétail et des biens meubles menacés par une situation d’urgence et prendre des dispositions pour les prendre en charge et les protéger de manière adéquate;
- (g) autoriser l’entrée d’une personne dans un bâtiment ou sur un terrain sans mandat;
- (h) organiser ou ordonner la démolition ou l’enlèvement de toute chose lorsque cette démolition ou cet enlèvement est nécessaire ou souhaitable pour atteindre le lieu d’une urgence, tenter d’en prévenir l’apparition ou en combattre la progression;
- (i) **ordonner l’assistance des personnes nécessaires à l’exécution des dispositions mentionnées au présent article;**
- (j) réguler la distribution et la disponibilité des biens, services et ressources essentiels;
- (k) autoriser et effectuer des paiements d’urgence;
- (l) évaluer les dommages causés aux ouvrages, aux biens ou aux entreprises et les frais de réparation, de remplacement ou de remise en état de ces derniers;
- (m) évaluer les dommages causés à l’environnement et les coûts et méthodes pour éliminer ou atténuer ces dommages.

[traduit par nos soins]



Les directives d’urgence interdisant de bloquer ou de perturber la circulation partout dans la province semblent relever des alinéas (d) et (e) de la loi. En outre, il aurait été possible d’accéder à des pouvoirs supplémentaires, si nécessaire, pour exiger l’aide de conducteurs de dépanneuse pour dégager les véhicules.

Cette directive d’urgence n’a pas fait l’objet d’une contestation judiciaire, laissant les questions relatives à sa légalité sans réponse. En particulier, le lien entre la mesure d’urgence particulière imposée (interdisant les barrages/perturbations sur les voies publiques) et la déclaration initiale de l’état d’urgence (la pandémie de COVID-19) est extrêmement ténu. Toutes deux semblent avoir des objectifs bien différents : l’état d’urgence vise à ralentir la propagation du virus et à protéger la santé publique, tandis que la mesure d’urgence visait à empêcher les barrages qui entravaient la circulation des biens et des services sur les principaux axes de circulation. En outre, l’interdiction de la Nouvelle-Écosse semble être considérablement plus large que celle émise par la province de l’Ontario. Le *Règlement sur les infrastructures essentielles et voies publiques* de l’Ontario contenait une définition précise de ce qu’est une entrave illégale à une voie publique (route, voie pour piétons, etc.) et excluait explicitement « une entrave de nature insignifiante, transitoire ou mineure » (art. 3). Une telle spécificité ne figurait pas dans l’annonce publique de la directive d’urgence de la Nouvelle-Écosse.

D. Alberta

La province de l’Alberta n’a pas déclaré de situation d’urgence dans le cadre des barrages, bien qu’en principe un tel événement majeur aurait pu répondre à la définition législative, permettant l’accès à un large éventail de pouvoirs d’urgence.

Définition de situation d’urgence : une « situation d’urgence » est un événement qui exige une action concertée immédiate ou l’assujettissement des personnes et des biens à certaines règles spéciales en vue de protéger la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou de limiter les dommages aux biens ou à l’environnement. (art. 1(1)(f)) [traduit par nos soins]

Le premier ministre Jason Kenney a indiqué qu’il n’était pas nécessaire de déclarer une situation d’urgence provinciale, car cela ne renforcerait pas les pouvoirs d’exécution déjà disponibles en vertu de la *Loi sur la défense des infrastructures*

essentielles (*Critical Infrastructure Defence Act*)³⁷ de la province (bien qu’aucune accusation n’ait été portée en vertu de cette loi)³⁸.

Il semble que des pouvoirs supplémentaires auraient été disponibles en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* de l’Alberta, qui adopte une approche inclusive pour autoriser l’exercice de pouvoirs d’urgence. Plus précisément, des pouvoirs d’urgence auraient pu être exercés pour obtenir des dépanneuses ou d’autres équipements dans la province pour enlever les véhicules bloquants, et la loi permet clairement de contraindre la prestation de services essentiels (p. ex. exiger que les conducteurs de dépanneuse dégagent les camions). De même, d’autres pouvoirs d’application, tels que l’annulation des permis de conduire des particuliers en infraction, auraient également pu être autorisés par cette loi. Les phrases et paragraphes clés apparaissent en gras dans l’encadré ci-dessous :

Portée des mesures, Alberta

19(1) Dès la déclaration et pendant toute la durée de l’état d’urgence, le **ministre peut prendre toutes les mesures et engager toutes les actions nécessaires, y compris** les suivantes :

- (a) mettre en œuvre un plan ou un programme d’urgence;
- (b) autoriser ou obliger une autorité locale à mettre en œuvre un plan ou un programme d’urgence pour la municipalité;
- (c) **acquérir ou utiliser** tout bien meuble ou immeuble jugé nécessaire pour prévenir, combattre ou atténuer les effets d’une situation d’urgence ou d’un sinistre;
- (d) **autoriser ou exiger, ou prendre un décret pour autoriser ou exiger, d’une personne qualifiée qu’elle fournisse une aide du type que cette personne peut être en mesure de fournir;**

³⁷ Sarah Turnbull, « Alberta not following Ontario’s lead with state of emergency over protest, blockade: Kenney » (11 février 2022) CTV News, en ligne : <https://www.ctvnews.ca/canada/alberta-not-following-ontario-s-lead-with-state-of-emergency-over-protest-blockade-kenney-1.5778391>.

³⁸ Rob Breakenridge, « Coutts blockade proves the sham that is Alberta’s infrastructure protection law » (15 février 2022), *Calgary Herald*, en ligne : <https://calgaryherald.com/opinion/columnists/breakenridge-coutts-blockade-proves-the-sham-that-is-albertas-infrastructure-protection-law>.

(e) **contrôler ou interdire, ou prendre un décret pour contrôler ou interdire, les déplacements vers ou depuis une zone de l’Alberta;**

(f) **assurer, ou prendre un décret pour assurer, le maintien des installations essentielles et la distribution des fournitures essentielles et assurer, maintenir et coordonner, ou prendre un décret pour assurer, maintenir et coordonner, les services d’urgence, sociaux et autres services essentiels dans toute partie de l’Alberta;**

(g) ordonner l’évacuation des personnes et l’enlèvement du bétail et des biens meubles de toute zone de l’Alberta qui est ou peut être touchée par un sinistre et prendre des dispositions pour prendre en charge et protéger ces personnes, ce bétail ou ces biens meubles;

(h) autoriser l’entrée de toute personne dans tout bâtiment ou sur tout terrain, sans mandat, dans le cadre de la mise en œuvre d’un plan ou d’un programme d’urgence;

(i) organiser la démolition ou l’enlèvement d’arbres, de structures ou de cultures lorsque cette démolition ou cet enlèvement est nécessaire ou souhaitable pour atteindre le lieu d’un sinistre, ou tenter d’en prévenir l’apparition ou en combattre la progression;

(J) **négocier** ou fixer les prix, ou prendre un décret pour négocier ou fixer les prix, de la nourriture, des vêtements, du **carburant, des équipements**, des fournitures médicales ou d’autres fournitures essentielles et de **l’utilisation de tout bien, service, ressource ou équipement dans toute partie de l’Alberta pour toute la durée de l’état d’urgence;**

(k) autoriser la conscription, ou prendre un décret pour autoriser la conscription, des personnes nécessaires pour faire face à une situation d’urgence.

(1.1) En plus des autres décrets qu’il est autorisé à prendre en vertu de la présente loi, le ministre peut prendre tout décret qu’il estimera nécessaire pour atténuer les répercussions de la situation d’urgence.

[traduit par nos soins]

Bien que la situation d’urgence n’ait pas été déclarée et que ces pouvoirs n’aient pas été exercés, une autre différence fondamentale est à noter entre la *Loi sur la gestion des urgences* de l’Alberta et la *Loi sur la défense des infrastructures essentielles* : les mesures d’urgence sont censées être de nature temporaire, alors que les interdictions

de déplacement et de rassemblement prévues par la *Loi sur la défense des infrastructures essentielles* sont des interdictions permanentes.

IV. Les mécanismes de coordination interjuridictionnelle

Les lois fédérales, provinciales et territoriales sur les urgences ne fonctionnent pas de façon cloisonnée. Sur le plan opérationnel, les gouvernements travaillent souvent ensemble pour coordonner la gestion des urgences. La législation et d’autres accords formels décrivent et autorisent souvent la coordination interjuridictionnelle. Même la *Loi sur les mesures d’urgence*, dont la portée temporelle est limitée à l’intervention immédiate, prévoit un certain degré de coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Comme nous l’avons vu précédemment, la *Loi sur les mesures d’urgence* exige que le gouvernement fédéral consulte ses homologues provinciaux avant de déclarer une situation d’urgence nationale (p. ex. à l’art. 25). Elle exige en outre que les mesures d’urgence soient mises en œuvre de manière coordonnée avec les mesures provinciales (p. ex. à l’art. 19). Toutefois, la *Loi sur les mesures d’urgence* ne constitue pas le cadre d’orientation de la coordination interjuridictionnelle. C’est l’une des principales missions de la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale³⁹. Dans le cadre et au-delà de la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale, il existe de nombreux mécanismes de coordination interjuridictionnelle au Canada. Dans cette section, je donne un aperçu de ces mécanismes.

A. Hypothèse de base concernant la coordination

Afin de comprendre la coordination intergouvernementale, il est important de noter l’approche hiérarchique ou « pyramidale » de la gestion des urgences au Canada⁴⁰. L’hypothèse de fonctionnement est que les urgences seront traitées par l’autorité la plus immédiate – en premier lieu l’individu ou le foyer (d’où la recommandation que

³⁹ Parlement du Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 39^e législature, 10^e session, vol. 141, n^o 093 (7 décembre 2006), à 1719.

⁴⁰ Luc Juillet et Junichiro Koji, « Policy Change and Constitutional Order: Municipalities, Intergovernmental Relations, and the Recent Evolution of Canadian Emergency Management Policy » dans Dan Henstra (dir.), *Multilevel governance and emergency management in Canadian municipalities* (McGill-Queen’s University Press, 2013), p. 25, 31-2.

chaque foyer dispose d’une trousse d’urgence de 72 heures)⁴¹ – puis par l’autorité locale. Les organismes régionaux, les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral n’interviendront que lorsque les capacités locales auront été dépassées⁴². Les chercheurs estiment en effet que 80 % des urgences sont traitées uniquement au niveau local⁴³. Un rapport de la vérificatrice générale du Canada a révélé que c’est dans les réserves que les situations d’urgence sont les plus fréquentes, en partie à cause des mauvaises conditions socio-économiques, du manque de capacité et de l’insuffisance du financement⁴⁴. Les autorités locales et les instances dirigeantes autochtones jouent donc un rôle central dans la gestion des urgences : lorsqu’il s’agit de répondre à une urgence, elles sont les premières à intervenir. En ce qui concerne la prévention, l’atténuation et la réduction des risques de sinistres, elles jouent toujours un rôle central dans la construction de communautés résilientes⁴⁵.

Comme le notent Juillet et Koji, cette approche « échelonnée » de la gestion des urgences – où les autres gouvernements n’interviennent que lorsque les capacités locales sont dépassées – nécessite une excellente coordination entre les divers niveaux (voir p. 31-32). Malheureusement, l’efficacité de la coordination est depuis longtemps un défi identifié dans la gestion des urgences au Canada, malgré les

⁴¹ *Votre guide de préparation aux urgences* (Ottawa : Sécurité publique Canada, 2012), en ligne : <<https://www.preparez-vous.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/yprprdnssgd/yprprdnssgd-fra.pdf>>.

⁴² *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, 3^e édition (Ottawa : Sécurité publique Canada, 2017), en ligne <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk-fr.pdf>>, p. 4.

⁴³ Juillet et Koji, *supra*, p. 31.

⁴⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, chapitre 6, « La gestion des urgences dans les réserves », en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/collection_2013/bvg-oag/FA1-2013-2-6-fra.pdf>; Brittany Collier, *Gestion des urgences dans les réserves des Premières Nations*, Publication n° 2015-58-E.

⁴⁵ Juillet et Koji, *supra*, p. 33- 4.

importantes réformes législatives et politiques entreprises suite aux événements du 11 septembre 2001, y compris la promulgation de la *Loi sur la gestion des urgences*⁴⁶.

Une grande partie du travail de coordination fédérale-provinciale-territoriale se fait par le biais de cadres stratégiques et de groupes de travail. Depuis 2007, le Canada s’appuie sur un document politique intitulé *Un cadre de sécurité civile pour le Canada* (dernière mise à jour en 2017), assorti de stratégies et de plans d’action⁴⁷. Ces documents définissent des priorités stratégiques, telles que la mise en place d’un réseau à large bande pour la sécurité publique, afin d’améliorer l’efficacité de la communication entre les intervenants d’urgence dans tout le pays. Les chercheurs soulignent que, si ces cadres stratégiques ont amélioré la coordination entre les gouvernements de niveau fédéral, provincial et territorial, la coordination sur le terrain est en fait entravée par l’absence de municipalités et d’instances dirigeantes autochtones dans ces mécanismes⁴⁸.

Cette approche hiérarchique de la gestion des urgences l’est à la fois en termes de responsabilité mais aussi de contrôle. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la coordination de niveau municipal-provincial. Comme nous l’avons vu précédemment, la plupart des lois provinciales sur la gestion des urgences donnent à la province un contrôle important sur la gestion des urgences au niveau local, y compris la capacité d’ordonner à une autorité locale de déclarer/d’annuler une situation d’urgence locale et de prendre en charge l’intervention d’urgence lorsqu’un événement dépasse les capacités de l’autorité locale. Ces arrangements hiérarchiques sont encore plus étendus dans les cas où les entités régionales jouent un rôle formel : les gouvernements locaux sont supervisés (et potentiellement dirigés) par les entités régionales, et les entités régionales sont supervisées (et potentiellement dirigées) par la province.

⁴⁶ Juillet et Koji, *supra*, p. 26; Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense, *Les urgences nationales : Le Canada, fragile en première ligne*, (mars 2004), en ligne : <<https://sencanada.ca/fr/content/sen/committee/373/defe/rep/rep03vol1-f>>; Cheffe Maureen Chapman et George Abbott, *Addressing the New Normal: 21st Century Disaster Management in British Columbia* (2018), recommandations 18-28, en ligne : <<https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/public-safety-and-emergency-services/emergency-preparedness-response-recovery/embc/bc-flood-and-wildfire-review-addressing-the-new-normal-21st-century-disaster-management-in-bc-web.pdf>>.

⁴⁷ Stratégie de sécurité civile pour le Canada : Vers un 2030 marqué par la résilience (2019); Plan d’action intérimaire de la Stratégie de sécurité civile (SC) fédérale, provinciale et territoriale 2021-2022.

⁴⁸ Juillet et Koji, *supra*, p. 31.



Il est intéressant de noter que la *Loi sur les services d’urgence (Emergency Services Act)* de Terre-Neuve-et-Labrador reproduit cet arrangement hiérarchique en ce qui concerne les relations provinciales-fédérales. Elle comporte une obligation légale unique de répondre à une demande du Canada. L’article 13 de cette loi est le suivant :

13. Lorsque le gouverneur en conseil a déclaré une situation d’urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence* (du Canada), le lieutenant-gouverneur en conseil doit ordonner, à la demande du gouverneur en conseil, que les dispositions de la présente loi relatives aux interventions d’urgence soient activées dans la mesure où cela est approprié et réalisable. [traduit par nos soins]

Il est possible d’imaginer des arrangements différents – plus horizontaux – pour la gestion des urgences, dans le cadre desquels les situations d’urgence amèneraient tous les gouvernements à se réunir et à collaborer pour organiser les mesures d’intervention. Bien que ces arrangements aient été proposés et défendus dans le cadre du processus de réforme législative, le modèle d’autorité hiérarchique et formelle intégré au fédéralisme canadien est celui qui continue de se refléter dans les définitions législatives des rôles et des responsabilités⁴⁹.

B. Aide fédérale

Dans la pratique, les gestionnaires des urgences considèrent que le rôle du gouvernement fédéral est principalement financier⁵⁰. Le gouvernement fédéral fournit fréquemment des aides financières et des ressources (souvent des ressources militaires) pour aider à l’intervention d’urgence et au rétablissement. Les articles 4 et 7 de la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale habilite le ministre fédéral à fournir une aide – financière ou autre – si la province en a fait la demande. Grâce aux Accords d’aide financière en cas de catastrophe (un programme géré par Sécurité publique Canada)⁵¹, le gouvernement fédéral et les provinces/territoires disposent d’une formule établie pour partager les coûts de l’aide financière en cas de catastrophe.

⁴⁹ Juillet et Koji, *supra*.

⁵⁰ Malcolm Grieve et Lori Turnbull, « Emergency Planning in Nova Scotia » dans Dan Henstra (dir.), *Multilevel governance and emergency management in Canadian municipalities* (McGill-Queen’s University Press, 2013) p. 62 et 66.

⁵¹ Sécurité publique Canada, « Accords d’aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) », en ligne : <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rrngmnts/index-fr.aspx>>.

Des ressources sont également souvent fournies par les Forces armées canadiennes en vertu de la disposition relative au « service public » de la *Loi sur la défense nationale*⁵². Les Forces canadiennes disposent d’un programme permanent d’aide en cas de catastrophe, l’opération LENTUS, qui permet de déployer du personnel et du matériel en cas de catastrophe⁵³. Sept opérations ont été menées en 2021 en réponse à des catastrophes dans tout le pays.

La *Loi sur la défense nationale* crée également la possibilité pour les procureurs généraux des provinces de faire appel à « l’aide au pouvoir civil ». Les Forces armées canadiennes doivent répondre à cette demande, qui peut être faite par une province si une émeute ou un trouble de l’ordre public dépasse leur capacité d’intervention. L’aide au pouvoir civil a été utilisée par la province de Québec lors de la crise du FLQ en 1970 et à nouveau lors de la crise d’Oka en 1990, mais à ma connaissance, elle n’a pas été invoquée depuis.

C. Accords et aide mutuelle

Contrairement à l’aide demandée au milieu de l’intervention d’urgence, la législation sur la gestion des urgences autorise également une approche proactive, permettant aux ministres responsables de conclure des accords avec d’autres juridictions aux fins de la gestion des urgences. Ces accords sont souvent des accords d’aide mutuelle, qui engagent des obligations réciproques dans le cas où l’une ou l’autre des juridictions connaîtrait une situation d’urgence. Il s’agit d’accords formels pour le partage d’équipements et de fournitures, la fourniture de personnel, l’information et d’autres formes d’assistance. Par exemple, l’accord actuel du Canada avec les États-Unis sur la gestion des urgences a été conclu en 2009 et comprend des dispositions relatives à l’aide mutuelle (permises par l’article 5 de la *Loi sur la gestion des urgences*).

La plupart des lois provinciales et territoriales permettent également aux municipalités de conclure des accords d’aide mutuelle entre elles ou avec des entités régionales. La *Loi sur la planification des urgences (Emergency Planning Act)* de la Saskatchewan permet au ministre de désigner des « zones d’aide mutuelle », dont l’objectif est décrit comme suit :

⁵² *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 273.6.

⁵³ Gouvernement du Canada, Opération LENTUS, en ligne :

<<https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations/operations-militaires/operations-en-cours/operation-lentus.html>>.



(3) L’établissement d’une zone d’aide mutuelle a pour objet de mettre en commun les ressources des autorités locales, des autorités des parcs régionaux et de la Couronne afin d’améliorer leurs capacités d’intervention en cas d’urgence dans les parcs régionaux, les parcs provinciaux désignés en vertu de la *Loi sur les parcs* et les municipalités situés au sein de zone d’aide mutuelle. (article 11) [traduit par nos soins]

Des chercheurs ont observé l’importance historique et actuelle des accords d’aide mutuelle, qui sont antérieurs à leur incorporation formelle dans la gestion des urgences⁵⁴. D’autres ont observé que c’est entre les gouvernements locaux que la collaboration intergouvernementale est souvent la plus forte, et qu’elle est plus développée que la collaboration verticale entre les différents niveaux de gouvernement⁵⁵. Une collaboration tripartite en matière de gestion des urgences entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les instances dirigeantes autochtones commence également à se mettre en place⁵⁶.

Ces accords interjuridictionnels vont donc de pair avec les plans d’urgence, une caractéristique essentielle de la gestion des urgences. Tous deux exigent que les responsables gouvernementaux planifient et se préparent à l’avance aux situations d’urgence. Cela signifie que les détails fondamentaux concernant la coordination interjuridictionnelle ne se trouvent pas dans la législation ou les règlements, mais plutôt dans les accords individualisés et particuliers au contexte entre les gouvernements.

Conclusion

Ce document nous donne un aperçu du paysage intergouvernemental de la gestion des urgences au Canada. La *Loi sur les mesures d’urgence* fédérale est un texte législatif important et le recours à celle-ci doit être soigneusement étudié. Toutefois, la *Loi sur les mesures d’urgence* et son application ne peuvent être comprises de façon isolée. Le rôle fédéral dans la gestion des urgences comporte de multiples

⁵⁴ Miriam Belblidia et Chenier Kliebert, « Mutual Aid: A Grassroots Model for Justice and Equity in Emergency Management » (2022) *Community, Environment and Disaster Risk Management*, p. 25, p. 11-30.

⁵⁵ Grieve et Turnbull, *supra* p. 70-71.

⁵⁶ Accord de collaboration concernant la gestion des urgences, *supra*.

facettes et les déclarations d’urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence* sont uniques.

L’examen ci-dessus des législations provinciales et territoriales sur la gestion des urgences nous permet de constater que la *Loi sur les mesures d’urgence* se distingue par le fait qu’elle délègue les pouvoirs d’urgence à l’exécutif d’une manière beaucoup plus restreinte que ce qui existe au niveau provincial et territorial. Par conséquent, si l’on s’inquiète des pouvoirs exceptionnels conférés par la *Loi sur les mesures d’urgence*, on devrait s’inquiéter au moins autant des pouvoirs exceptionnels conférés au niveau provincial/territorial, qui sont plus étendus, comportent moins de mécanismes formels d’imputabilité et de surveillance, et sont exercés avec une plus grande régularité.

En outre, il convient de reconnaître que les gouvernements interagissent de diverses manières en dehors des déclarations « hiérarchiques » d’urgence. Les plans d’urgence et les accords intergouvernementaux *devraient* préciser comment les gouvernements vont se coordonner et se soutenir mutuellement face à une série de menaces prévisibles. De plus, le gouvernement fédéral joue un rôle de soutien unique – comme le prévoient la *Loi sur la gestion des urgences* et la *Loi sur la défense nationale* – en fournissant des ressources sur demande aux provinces et aux territoires. Ce rôle de soutien n’oblige pas le gouvernement fédéral à déclarer un état d’urgence ou à exercer ses pouvoirs d’urgence.

La gestion des urgences au Canada est un mécanisme totalement intergouvernemental, et la coordination efficace et sans faille entre les gouvernements demeure à la fois un objectif durable et un défi constant. Ce défi se répète à chaque urgence majeure, des urgences qui se produisent régulièrement au Canada. Ainsi, les leçons tirées de l’examen approfondi de la *Loi sur les mesures d’urgence* devraient être appliquées à la gestion des urgences à tous les niveaux de gouvernement.



Annexe 1 : États d’urgence provinciaux et territoriaux (2017-2022)

Province/Territoire	Déclaration de la situation d’urgence
Colombie-Britannique	Inondations du Nord-Ouest du Pacifique – Novembre 2021 Feux incontrôlés – Juillet 2021 COVID-19 – Mars 2020 Feux incontrôlés – Juillet 2018 Feux incontrôlés – Juillet 2017
Alberta	--
Saskatchewan	COVID-19 – Mars 2020
Manitoba	COVID-19 – Mars 2020 Tempête de neige – Octobre 2019
Ontario	Convoi et barrages – Février 2022 COVID-19 – Mars 2020
Québec	--
Nouveau-Brunswick	COVID-19 – Mars 2020
Nouvelle-Écosse	COVID-19 – Mars 2020 Ouragan Dorian – Septembre 2019 (la province a déclaré une situation d’urgence locale)
Île-du-Prince-Édouard	--
Terre-Neuve-et-Labrador	--
Yukon	COVID-19 – Mars 2020
Territoires du Nord-Ouest	COVID-19 – Mars 2020
Nunavut	--

Annexe 2 : Caractéristiques comparées des pouvoirs d'urgence provinciaux et territoriaux*

*Adaptation et mise à jour du supplément en ligne de l'ouvrage de Craig Forcese et Leah West, *National Security Law*, 2^e éd. (Irwin Law, 2020).

Province	Définition de la situation d'urgence	Décideur statutaire	Durée maximale	Pouvoir de renouvellement	Imputabilité/surveillance des pouvoirs d'urgence
Alberta ⁵⁶	« Événement qui exige une action concertée immédiate ou l'assujettissement des personnes et des biens à certaines règles spéciales en vue de protéger la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou de limiter les dommages aux biens ou à l'environnement. » [traduit par nos soins]	Lieutenant-gouverneur en conseil (LGEC)	28 jours (90 jours pour une pandémie)	Peut être prolongée par résolution législative	Aucune spécifiée
Colombie-Britannique ⁵⁷	« Circonstance ou événement présent ou imminent qui (a) est dû à un accident, un incendie, une explosion, une défaillance technique ou une catastrophe naturelle, et (b) exige une action concertée immédiate ou l'assujettissement des personnes et des biens à certaines règles spéciales en vue de protéger la	LGEC ou ministre	14 jours	Renouvellement par le LGEC pour des périodes supplémentaires pouvant aller jusqu'à 14 jours	Aucune spécifiée

⁵⁶ *Emergency Management Act*, RSA 2000, ch. E-6.8.

⁵⁷ *Emergency Program Act*, RSBC 1996, ch. 111.



	<p>sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou de limiter les dommages aux biens. » [traduit par nos soins]</p>					
<p>Île-du-Prince-Édouard⁵⁸</p>	<p>« Événement réel ou imminent qui, d’après le ministre ou une municipalité, exige une action concertée immédiate ou l’assujettissement des personnes et des biens à certaines règles en vue de protéger les biens ou la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes ou limiter les dommages aux biens. » [traduit par nos soins]</p>	<p>Ministre</p>	<p>14 jours</p>	<p>Renouvellement par le ministre, avec l’approbation du LGEC</p>	<p>Aucune spécifiée</p>	
<p>Manitoba⁵⁹</p>	<p>Le ministre peut proclamer l’état d’urgence « [e]n cas de situation d’urgence grave ou de sinistre ». Une situation d’urgence grave est définie comme une « situation d’urgence autre qu’une situation d’urgence ordinaire ».</p> <p>Une situation d’urgence est une « situation ou condition réelle ou imminente qui exige une action immédiate afin de prévenir ou de limiter : (a) des pertes de vie; (b) des situations</p>	<p>Ministre</p>	<p>30 jours</p>	<p>Renouvellement par le LGEC pour des périodes supplémentaires pouvant aller jusqu’à 30 jours</p>	<p>Aucune spécifiée</p>	

⁵⁸ *Emergency Management Act*, RSPEI 1988, ch. E-6.1.

⁵⁹ *Loi sur les mesures d’urgence*, C.P.L.M., ch. E 80.



	<p>qui risquent de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être de la population; (c) des dommages aux biens ou à l’environnement ».</p> <p>Un sinistre est un « événement grave dû à un accident ou à un phénomène naturel qui : (a) a causé ou peut causer des pertes de vie; (b) a compromis ou peut compromettre gravement la santé, la sécurité ou le bien-être de la population; (c) a causé ou peut causer des dommages importants aux biens ou à l’environnement. »</p>				
Nouveau-Brunswick ⁶⁰	« Événement réel ou imminent qui, d’après le ministre ou une municipalité, selon le cas, exige une action concertée immédiate ou l’assujettissement des personnes et des biens à certaines règles en vue de protéger les biens et l’environnement ou la santé, la sécurité ou le bien-être de la population civile. »	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre, avec l’approbation du LGEC, pour des périodes supplémentaires de 14 jours	Aucune spécifiée

⁶⁰ *Loi sur les mesures d’urgence*, LRN-B 2011, ch. 147.



Nouvelle-Écosse ⁶¹	« Événement réel ou imminent qui, d’après le ministre ou une municipalité, selon le cas, exige une action concertée immédiate ou la mobilisation de personnes ou de biens en vue de protéger les biens ou la santé, la sécurité ou le bien-être des habitants de la Province. » [traduit par nos soins]	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre, avec l’approbation du LGECC, pour des périodes supplémentaires de 14 jours	Aucune spécifiée
Nunavut ⁶²	« Situation ou événement présent ou imminent qui compromet ou pourrait compromettre gravement la santé, la sécurité ou le bien-être de personnes, ou qui peut ou pourrait avoir pour effet d’endommager de façon importante des biens. »	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre pour des périodes pouvant aller jusqu’à 14 jours	Aucune spécifiée
Ontario ⁶³	« Situation ou situation imminente dangereuse à un point tel qu’elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d’importants dommages à des biens et qui est due à	LGECC ou premier ministre (si l’urgence de la	Déclaration par le LGECC = 14 jours	Renouvellement par le LGECC pour une période supplémentaire de 14 jours. Sur	L’assemblée législative peut déclarer à tout moment la fin

⁶¹ *Emergency Management Act*, SNS 1990, ch. 8.

⁶² *Loi sur les mesures d’urgence*, LNun 2007, ch. 10.

⁶³ *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d’urgence*, L.R.O. 1990, ch. E.9.

	<p>un fléau de la nature, à une maladie ou autre risque pour la santé, à un accident ou à un acte intentionnel ou autre. »</p>	<p>situation l'exige)</p>	<p>Déclaration par le premier ministre = 72 heures, à confirmer par le LGEC</p>	<p>la recommandation du premier ministre, l'assemblée législative peut prolonger la situation d'urgence pour des périodes allant jusqu'à 28 jours.</p>	<p>de la situation d'urgence. Le premier ministre doit soumettre un rapport à l'assemblée législative dans les 120 jours suivant la fin de la déclaration d'urgence.</p>
<p>Québec⁶⁴</p>	<p>« Sinistre majeur : un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie. »</p>	<p>Gouvernement (lorsque le gouvernement ne peut se réunir, le ministre peut déclarer la situation d'urgence pour une durée maximale de 48 heures)</p>	<p>10 jours</p>	<p>Renouvellement par le gouvernement pour des périodes supplémentaires d'une durée maximale de 10 jours ou, avec le consentement de l'assemblée législative, pour des périodes</p>	<p>L'Assemblée nationale peut déclarer à tout moment la fin de la situation d'urgence. Urgence provinciale (« nationale ») Le ministre doit soumettre un</p>

⁶⁴ *Loi sur la sécurité civile*, LRQ, ch. S-2.3.



						rapport à l’Assemblée nationale dans les trois mois suivant la fin de l’urgence.
Saskatchewan ⁶⁵		<p>« (i) un événement dû à (a) un accident; (b) un acte de guerre ou une insurrection; (c) une activité terroriste telle que définie dans le <i>Code criminel</i>; (d) un fléau de la nature;</p> <p>ou (ii) une situation ou une condition réelle ou imminente, y compris une menace d’activité terroriste telle que définie dans le <i>Code criminel</i>, qui exige une action immédiate afin de prévenir ou de limiter : (a) des pertes de vie; (b) des situations qui risquent de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être de la population; (c) des dommages aux biens ou à l’environnement. » [traduit par nos soins]</p>	LGEC	14 jours	Renouvellement par le LGEC pour des périodes supplémentaires de 14 jours	Aucune spécifiée

⁶⁵ *Emergency Planning Act*, SS 1989-90, ch. E-8.1.

Terre-Neuve-et-Labrador ⁶⁶	« Événement réel ou prévu ou concours de circonstances imprévu qui nécessite une action immédiate ou une action concertée immédiate, tel que déclaré ou renouvelé par le lieutenant-gouverneur en conseil, le ministre, un comité ou un conseil régional de gestion des situations. » [traduit par nos soins]	LGEC	Jusqu’à achèvement	Sans objet	Le ministre doit rendre compte au Cabinet des mesures entreprises (pendant la durée de la situation d’urgence).
Territoires du Nord-Ouest ⁶⁷	« Situation présente ou imminente qui nécessite la coordination d’activités ou la mobilisation de personnes ou de biens pour protéger la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes, ou pour atténuer ou prévenir les dommages aux biens ou à l’environnement. »	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre	Aucune spécifiée
Yukon ⁶⁸	Une situation d’urgence est une « catastrophe en temps de paix » ou un « état de guerre ». Une catastrophe en temps de paix est une « catastrophe effective ou imminente comportant le risque de pertes humaines	Commissaire du Yukon en conseil exécutif	90 jours	Le commissaire en conseil exécutif peut prolonger la situation	Aucune spécifiée

⁶⁶ *Emergency Management Act*, SNL 2008, ch. E-9.1.

⁶⁷ *Loi sur la gestion des urgences*, L.T.N.-O. 2018, ch. 17.

⁶⁸ *Loi sur les mesures civiles d’urgence*, LRY 2002, ch. 34.



	<p>ou matérielles au Yukon qui n’est pas attribuable à une attaque ennemie, au sabotage ou à tout autre acte hostile et qui résulte notamment de l’un des événements suivants : incendie, explosion, inondation, tremblement de terre, glissement de terrain, catastrophe climatique, épidémie, accident maritime, accident minier, accident de transport, panne d’électricité, accident nucléaire ».</p> <p>Un état de guerre est « l’état qui résulte d’une proclamation, lancée par Sa Majesté ou sous l’autorité du gouverneur en conseil, déclarant l’existence d’une guerre, d’une invasion ou d’une insurrection, effective ou imminente ».</p>			<p>d’urgence (*durée non précisée)</p>	
--	--	--	--	--	--



La norme des motifs raisonnables de croire en droit criminel canadien

Anne-Marie Boisvert

Professeure, Université de Montréal



L'article 17 de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit que le gouverneur en conseil peut proclamer l'état d'urgence s'il « croit, pour des motifs raisonnables » qu'il se produit un état d'urgence justifiant des mesures extraordinaires¹.

Le pouvoir de proclamer l'état d'urgence justifiant des mesures extraordinaires est donc assujéti à la norme des « motifs raisonnables de croire » qu'une situation donnée existe. La norme des *motifs raisonnables de croire* est centrale à l'exercice de plusieurs pouvoirs en matière criminelle, notamment ceux des juges de paix d'émettre des autorisations judiciaires, par exemple l'émission d'un mandat de perquisition² ou d'un mandat général³. Cette norme balise aussi certains pouvoirs de police, notamment celui d'effectuer une arrestation sans mandat⁴. Cette expression (« croire pour des motifs raisonnables ») est aussi utilisée en droit substantif, par exemple comme condition d'ouverture de certains moyens de défense, notamment la légitime défense (« croire pour des motifs raisonnables » que l'on est victime d'une attaque)⁵ ou la défense de nécessité (« croire pour des motifs raisonnables » à l'existence d'un danger imminent)⁶. Le présent texte vise à présenter et expliquer la norme des motifs raisonnables de croire dans le contexte du droit criminel, à la distinguer des normes apparentées mais distinctes (en particulier la norme des « motifs raisonnables de soupçonner » ou des « soupçons raisonnables ») et à faire ressortir les éléments qui servent à l'apprécier. Nous verrons finalement que la norme des motifs raisonnables de croire, telle qu'interprétée en droit criminel, sert aussi de balise à l'exercice de certains pouvoirs dans des domaines autres que le droit criminel, notamment en matière d'immigration, et qu'elle est, dans ces autres contextes, interprétée de la même manière qu'en droit criminel.

¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e supp.). Le para. 17 (1) prévoit que « Le gouverneur en conseil peut par proclamation, s'il croit pour des motifs raisonnables, qu'il se produit une état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire et après avoir procédé aux consultations prévues par l'article 25, faire une déclaration à cet effet. »

² Art. 487 *C.cr.*

³ Art. 477.01 *C.cr.*

⁴ Art. 495 *C.cr.*

⁵ Art. 34 *C.cr.*

⁶ *R. c. Latimer*, 2001 CSC 1, (2001) 1 R.C.S. 3 (la défense de nécessité est une défense de common law qui n'est pas codifiée).



Introduction – « motifs raisonnables de croire » et « motifs raisonnables et probables de croire » : deux façons d'exprimer une seule et même norme

En matière criminelle, certains textes législatifs conditionnent l'exercice d'un pouvoir à l'existence de motifs raisonnables de croire. C'est le cas par exemple du pouvoir des agents de la paix de procéder à une arrestation sans mandat prévu à l'art. 495 du *Code criminel* qui utilise une formulation identique à celle de l'article 17 de la *Loi sur les mesures d'urgence* en prévoyant :

495 (1) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat :

a) une personne qui a commis un acte criminel ou qui, d'après ce qu'il *croit pour des motifs raisonnables*, a commis ou est sur le point de commettre un acte criminel; (...)

On peut aussi citer le cas de l'émission d'un mandat de perquisition par un juge de paix. L'article 487 *C.cr.*, prévoit :

487 (1) Un juge de paix qui est convaincu, à la suite d'une dénonciation faite sous serment selon la formule 1, *qu'il existe des motifs raisonnables de croire* que, dans un bâtiment, contenant ou lieu, se trouve, selon le cas : (...)

peut à tout moment décerner un mandat autorisant un agent de la paix (...)

Pour obtenir l'émission d'un mandat de perquisition, le policier doit donc faire la démonstration au juge de paix de l'existence de motifs raisonnables de croire que des éléments de preuve se trouvent dans un endroit donné.

Il arrive toutefois que des textes législatifs, c'est le cas de l'ancien article 450 du *Code criminel* qui a précédé l'actuel article 495 *C.cr.*⁷, ou la jurisprudence, utilisent l'expression « motifs raisonnables et probables de croire ». C'est notamment le cas dans l'arrêt *Hunter c. Southam*, où la Cour suprême du Canada a expliqué que la validité d'une perquisition en regard de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* était soumise à la norme des motifs raisonnables et probables de croire:

⁷ L'article 450 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34 prévoyait : « Un agent de la paix peut arrêter sans mandat a) une personne qui a commis un acte criminel ou qui, d'après ce qu'il *croit pour des motifs raisonnables et probables*, a commis ou est sur le point de commettre un acte criminel.... ».



Dans des cas comme la présente affaire, l'existence de motifs raisonnables et probables, établie sous serment, de croire qu'une infraction a été commise et que des éléments de preuve se trouvent à l'endroit de la perquisition, constitue le critère minimal, compatible avec l'art. 8 de la *Charte*, qui s'applique à l'autorisation d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie⁸.

On s'est donc tout naturellement demandé si la norme des motifs raisonnables et probables de croire était différente, et plus exigeante, que celle des motifs raisonnables de croire. Dans l'affaire *Baron c. Canada*, la Cour suprême du Canada a conclu que ces deux expressions réfèrent à une seule et même norme:

À mon sens, l'arrêt *Hunter*, précité, ne soulève pas une controverse légitime sur ce point. Cet arrêt exigeait des motifs raisonnables «et probables» et établissait en même temps que les deux termes faisaient intervenir la même norme. Le «caractère raisonnable» comprend une exigence de probabilité. Comme le juge Wilson l'a dit dans l'arrêt *R. c. Debot*, (...) la norme applicable pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables d'effectuer une perquisition est la «probabilité raisonnable». Il semblerait que l'expression législative normale au Canada soit «motifs raisonnables» et que, par souci d'uniformité pourrait-on penser, certaines des exceptions restantes qui exigent des «motifs raisonnables et probables» aient été modifiées au cours des dernières années, par l'abandon des termes «et probables»: (...).⁹

Les expressions « motifs raisonnables de croire » et « motifs raisonnables et probables de croire » renvoient donc toutes les deux à une seule et même norme, la raisonnabilité comprenant un critère de probabilité.

1 - L'appréciation de la norme des motifs raisonnables de croire

- La norme des motifs raisonnables de croire comporte une norme de probabilité (la croyance en une *possibilité* n'est pas suffisante)

⁸ *Hunter et autres c. Southam Inc.*, 1984 CanLII 33 (CSC), [1984] 2 RCS 145, p. 168.

⁹ *Baron c. Canada*, 1993 CanLII 154 (CSC), [1993] 1 RCS 416, p. 447 (les notes ont été omises).



La personne qui exerce un pouvoir fondé sur des motifs raisonnables de croire, doit donc croire en la *probabilité* de l'existence de certains faits ou de l'existence d'une situation.

La croyance dans l'existence d'une simple *possibilité* que certains faits ou une situation existent n'est donc pas suffisante. La croyance en une possibilité renvoie à la norme des *motifs raisonnables de soupçonner* applicable à certains pouvoirs, (notamment le pouvoir des policiers d'effectuer une détention pour fins d'enquête¹⁰ ou encore de se livrer à certaines formes d'enquête (« provocation policière »¹¹ etc)), une norme qui est moins exigeante que celle des motifs raisonnables de croire.

Ainsi, bien que les motifs raisonnables de soupçonner, d'une part, et les motifs raisonnables et probables de croire, d'autre part, soient semblables en ce sens qu'ils doivent, dans les deux cas, être fondés sur des faits objectifs, les premiers constituent une norme moins rigoureuse, puisqu'ils évoquent la possibilité — plutôt que la probabilité — raisonnable d'un crime. Par conséquent, lorsqu'il applique la norme des soupçons raisonnables, le juge siégeant en révision doit se garder de la confondre avec la norme plus exigeante des motifs raisonnables et probables.¹²

En application de ce principe, les juges Moldaver et Wagner dans *R. c. MacDonald* ont conclu que,

En l'espèce, toutefois, le témoignage du sergent Boyd selon lequel il « craignait » que M. MacDonald « puisse » être armé est incompatible avec la conclusion des juges majoritaires selon laquelle le sergent Boyd croyait lui-même à l'existence de motifs raisonnables et probables. Le sergent Boyd croyait à une possibilité, et non à une probabilité. Autrement dit, il *soupçonnait* subjectivement M. MacDonald d'être armé, et ces soupçons étaient objectivement raisonnables.¹³

- La norme des motifs raisonnables de croire comporte une norme de probabilité : la croyance peut être erronée

¹⁰ *R. c. Mann*, [2004] 3 R.C.S. 59, 2004 CSC 52, para. 27.

¹¹ *R. c. Ahmad*, 2020 CSC 11 (CanLII), paras. 24 et ss.

¹² *R. c. Chehil*, 2013 CSC 49 (CanLII), [2013] 3 RCS 220, paras. 27 et 28.

¹³ *R. c. MacDonald*, 2014 CSC 3 (CanLII), [2014] 1 RCS 37, para. 85 (les références ont été omises).



Ceci dit, les motifs raisonnables de croire n'exigent pas que le fait appréhendé s'avère ou soit établi et il est possible d'invoquer que le décideur a commis une erreur raisonnable quant à l'existence réelle du fait ou dans son appréhension de de la situation. Ce qui compte c'est que la personne ait, au moment où elle a agi, eu des motifs raisonnables de croire qu'une situation existait.

En matière d'arrestation, les motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise n'exigent évidemment pas que l'infraction ait été effectivement commise, encore moins que la preuve hors de tout doute raisonnable de la commission l'infraction soit établie.

Les policiers ne sont pas tenus, avant de procéder à une arrestation, de disposer d'une preuve suffisante à première vue pour justifier une déclaration de culpabilité¹⁴

En d'autres termes, pour rencontrer la norme des motifs raisonnables de croire qu'une situation ou un fait existe, il n'est pas nécessaire d'établir (que ce soit hors de tout doute raisonnable ou par la prépondérance de preuve) que cette situation ou ce fait existe. Ce sont les motifs raisonnables de croire, au moment où la décision a été prise, qu'il faut établir.

Déjà, en 1975, la Cour d'appel fédérale expliquait, dans l'arrêt *Jolly*

Section 5 (l) does not prescribe a standard of proof but a test to be applied for determining admissibility of an alien to Canada, and the question to be decided was whether there were reasonable grounds for believing, etc., and not the fact itself of advocating subversion by force, etc. No doubt one way of showing that there are no reasonable grounds for believing a fact is to show that the fact itself does not exist. But even when prima facie evidence negating the fact itself had been given by the respondent there did not arise an onus on the Minister to do more than show that there were reasonable grounds for believing in the existence of the fact. In short, as applied to this case it seems to me that even after prima facie evidence negating the fact had been given it was only necessary for the Minister to lead evidence to show the existence of reasonable grounds for believing the fact and it was not necessary for him to go further and establish the fact itself of the subversive character of the organization. ¹⁵

¹⁴ *R. c. Tim*, 2022 CSC 12, para. 24.

¹⁵ *Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975 CanLII 1058 \(FCA\)](#), [1975] F.C. 216 (F.C.A.), para 18.



Comme la Cour suprême l'a expliqué dans l'arrêt *Mugesera*

La première question que soulève l'al. 19(1)) de la *Loi sur l'immigration* est celle de la norme de preuve correspondant à l'existence de « motifs raisonnables [de penser] » qu'une personne a commis un crime contre l'humanité. La CAF a déjà statué, à juste titre selon nous, que cette norme exigeait davantage qu'un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile : *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993 CanLII 3012 \(CAF\)](#), [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), p. 445; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000 CanLII 16793 \(CAF\)](#), [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), par. 60. La croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi : *Sabour c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000 CanLII 16300 \(CF\)](#), [2000] A.C.F. n° 1615 (1^{re} inst.).¹⁶

Ceci veut dire qu'il est possible pour le décideur de se tromper quant à l'existence du fait ou de la situation. Son erreur doit toutefois être raisonnable. Par exemple, un policier procédera valablement à une arrestation sans mandat s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un individu a commis une infraction, même si, dans les faits, l'individu n'a pas commis d'infraction. Le policier aura agi sur la base de motifs raisonnables de croire dans la mesure où son erreur était raisonnable. Une erreur est raisonnable si un policier raisonnable placé dans la même situation, qui aurait observé les mêmes faits, aurait commis la même erreur.

La possibilité d'invoquer une erreur de fait raisonnable dans l'appréciation des circonstances est aussi discutée dans le contexte des moyens de défense dont les conditions d'ouverture renvoient aux motifs raisonnables de croire. Dans le contexte de la légitime défense, la Cour suprême a expliqué :

Aux termes du [par. 34\(2\)](#) du [Code criminel](#), la légitime défense comporte trois éléments constitutifs lorsque la victime est décédée: 1) l'existence d'une attaque illégale; 2) l'appréhension raisonnable d'un danger de mort ou de lésions corporelles graves; et 3) la croyance raisonnable qu'on ne peut s'en sortir autrement qu'en tuant l'adversaire: voir *R. c. Pétel*, [1994 CanLII 133 \(CSC\)](#), [1994] 1 R.C.S. 3. En ce qui concerne le premier élément, notre Cour a conclu à la majorité dans l'arrêt *Pétel* qu'une erreur honnête mais raisonnable relativement à l'existence d'une attaque est permise lorsque l'accusé invoque

¹⁶ *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100, 2005 CSC 40, para. 114.



la légitime défense. Par conséquent, on ne doit pas dire au jury que la question est «l'accusée a-t-elle été illégalement attaquée?», mais plutôt «l'accusée a-t-elle raisonnablement cru, dans les circonstances, qu'on l'attaquait illégalement?»¹⁷

Une personne peut donc bénéficier de la légitime défense même si, dans les faits, elle n'était pas attaquée. C'est l'existence d'une croyance raisonnable au moment où les gestes ont été posés qui est évaluée, pas la question de savoir si cette croyance était juste.

- La norme des motifs raisonnables de croire est à la fois subjective et objective

La personne qui exerce un pouvoir fondé sur des motifs raisonnables de croire (par exemple le pouvoir d'arrestation) doit subjectivement croire à l'existence de motifs raisonnables qui fondent sa décision et sa croyance subjective doit être raisonnable. Dans l'arrêt *Storrey*, concernant le pouvoir d'arrestation, la Cour suprême du Canada l'explique clairement :

Il ne suffit pas que l'agent de police croie personnellement avoir des motifs raisonnables et probables d'effectuer une arrestation. Au contraire, l'existence de ces motifs raisonnables et probables doit être objectivement établie. En d'autres termes, il faut établir qu'une personne raisonnable, se trouvant à la place de l'agent de police, aurait cru à l'existence de motifs raisonnables et probables de procéder à l'arrestation. (...)

En résumé donc, le [Code criminel](#) exige que l'agent de police qui effectue une arrestation ait subjectivement des motifs raisonnables et probables d'y procéder. Ces motifs doivent en outre être objectivement justifiables, c'est-à-dire qu'une personne raisonnable se trouvant à la place de l'agent de police doit pouvoir conclure qu'il y avait effectivement des motifs raisonnables et probables de procéder à l'arrestation.¹⁸

On peut aussi citer l'extrait suivant de l'arrêt *Rhyason* :

¹⁷ *R. c. Malott*, [1998] 1 R.C.S. 123, p. 132.

¹⁸ *R. c. Storrey*, 1990 CanLII 125 (CSC), [1990] 1 RCS 241, pp. 250-251 (les références ont été omises). Voir aussi *R. c. Tim*, 2022 CSC 12, para. 24.



Comme la Cour l'a expliqué dans *R. c. Bernshaw*, [1995 CanLII 150 \(CSC\)](#), [1995] 1 R.C.S. 254, le critère applicable en matière de motifs raisonnables comporte à la fois une composante subjective et une composante objective :

[E]n vertu du par. 254(3) du *Code*, le policier doit subjectivement croire sincèrement que le suspect a commis l'infraction et, objectivement, cette croyance doit être fondée sur des motifs raisonnables . . . [par. 48]

. . .

C'est en fonction des circonstances de chaque cas qu'il faut décider si un agent de la paix a des motifs raisonnables de croire qu'une personne est en train de commettre une infraction, le justifiant d'ordonner un alcootest en vertu du [par. 254\(3\)](#) du [Code criminel, L.R.C. \(1985\), ch. C-46](#). En conséquence, il s'agit essentiellement d'une question de fait et non de droit seulement. [par. 46]¹⁹

Une croyance purement subjective qu'il existe des motifs de procéder à une arrestation n'est donc pas suffisante. Elle doit reposer sur des motifs raisonnables vérifiables, ce qui rend la norme plus exigeante²⁰.

Les motifs raisonnables de procéder à une arrestation ne sont toutefois pas suffisants si l'agent n'a pas lui-même entretenu la croyance que ces motifs raisonnables existaient. Comme l'expliquent les juges Moldaver et Wagner dans *R. c. MacDonald*,

Il est clair en droit que le policier doit croire *subjectivement* à l'existence de motifs raisonnables et probables; une croyance objective ne suffit pas. ²¹

- L'appréciation du caractère raisonnable des motifs de croire

¹⁹ *R. c. Rhyason*, 2007 CSC 39 (CanLII), [2007] 3 RCS 108, para. 12

²⁰ Voir aussi *R. c. Ryan*, 2013 CSC 3, [2013] 1 RCS 14, para. 50 : « Donc, à première vue, l'article exige une croyance purement subjective, une norme moins exigeante qui était logique lorsque les menaces étaient manifestement immédiates et que leur auteur était physiquement présent sur les lieux. Cependant, une fois supprimées les exigences d'immédiateté et de présence, l'appréciation de la croyance de l'accusé que les menaces seront mises à exécution commande nécessairement une norme d'évaluation plus exigeante. En d'autres termes, la croyance réelle de l'accusé doit également être raisonnable ».

²¹ *R. c. MacDonald*, 2014 CSC 3 (CanLII), [2014] 1 RCS 37, para. 85.



- Le caractère raisonnable des motifs de croire pour procéder à une arrestation sans mandat s'apprécie en fonction des circonstances objectivement vérifiables alors connues par le policier et l'évaluation tient compte de l'expérience du policier

Le policier qui procède à une arrestation sans mandat doit avoir des motifs raisonnables de croire que la personne a commis un acte criminel. Pour mettre en contexte les extraits suivants de décisions judiciaires, mentionnons que la validité de l'arrestation conditionne la validité de la détention qui s'ensuit, la validité de la fouille accessoire à cette arrestation et, donc, l'admissibilité en preuve des éléments de preuve recueillis à l'occasion de cette fouille accessoire. C'est donc lors d'un voir dire pendant le procès que la validité de l'arrestation et de ses suites est en principe contestée et la raisonnable de la croyance du policier sera au cœur de cette contestation.

Une arrestation sans mandat requiert l'existence tant de motifs subjectifs que de motifs objectifs. Le policier qui procède à l'arrestation doit posséder subjectivement des motifs raisonnables et probables pour agir, et ces motifs doivent être justifiables d'un point de vue objectif. *Cette appréciation objective tient compte de l'ensemble des circonstances connues du policier au moment de l'arrestation — y compris le caractère dynamique de la situation — considérées du point de vue d'une personne raisonnable possédant des connaissances, une formation et une expérience comparables à celles du policier ayant procédé à l'arrestation.* Les policiers ne sont pas tenus, avant de procéder à une arrestation, de disposer d'une preuve suffisante à première vue pour justifier une déclaration de culpabilité²².

Dans l'arrêt *Clayton* concernant le pouvoir de détention des policiers, la Cour explique que :

La justification de la décision de détenir une personne en particulier tient à « l'ensemble des circonstances » qui incitent le policier à croire cette détention « raisonnablement nécessaire ». Ce principe a été dégagé dans l'arrêt *Dedman* puis interprété plus récemment dans l'arrêt *Mann*. Par exemple, des détails sur l'individu soupçonné de menacer la sécurité du public peuvent influencer la décision du policier de maintenir ou non la détention. Comme notre Cour l'a expliqué dans l'arrêt *Mann*, la fouille n'est autorisée que lorsque

²² R. c. *Tim*, 2022 CSC 12, para. 24 (italiques ajoutées).



le policier a des motifs raisonnables de croire que sa sécurité ou celle d'autrui est menacée.

L'examen tiendra compte de la nature de la situation, y compris la gravité de l'infraction, des renseignements sur le suspect ou sur le crime dont disposaient les policiers et de la mesure dans laquelle la détention était une mesure raisonnablement adaptée à ces éléments, notamment en ce qui a trait à l'emplacement et au moment. Il faut donc mettre en balance l'importance du risque pour la sécurité du public en général ou d'une personne en particulier avec le droit à la liberté des citoyens, pour déterminer si l'interception n'a porté atteinte à la liberté que dans la mesure raisonnablement nécessaire pour faire face au risque.

À mon sens, la détention initiale de Clayton et de Farmer et leur maintien en détention étaient justifiés au regard de l'information dont disposaient les policiers, de la nature de l'infraction ainsi que du moment et du lieu de l'interception.²³

- On remarquera que l'on tient compte de toutes les circonstances connues par le policier *au moment* où il prend la décision de procéder à l'arrestation ou de détenir un individu, pas après. Le critère de la raisonnable est prospectif, il n'est pas rétrospectif.
- Lorsqu'on évalue la raisonnable de la croyance du policier, on attribue à la personne raisonnable les connaissances, la formation et une expérience comparable à celle du policier.
- L'appréciation du caractère raisonnable des motifs de soupçonner (une norme voisine fondée sur la possibilité et non la probabilité) se fait de la même manière:

Les soupçons raisonnables doivent être évalués à la lumière de toutes les circonstances. L'appréciation doit prendre en compte l'ensemble des faits objectivement discernables qui donneraient à l'enquêteur un motif raisonnable de soupçonner une personne d'être impliquée dans le type d'activité criminelle sur lequel porte l'enquête. L'appréciation doit s'appuyer sur des faits, être souple et relever du bon sens et de l'expérience pratique quotidienne²⁴.

²³ R. c. Clayton, [2007] 2 S.C.R. 725, 2007 CSC 32, paras 30 à 32.

²⁴ R. c. Chehil, 2013 CSC 49 (CanLII), [2013] 3 RCS 220, para. 29 (les références ont été omises).



- Le caractère raisonnable des motifs de croire dans le contexte des conditions d'ouverture des moyens de défense : la prise en compte des circonstances, de l'expérience de la personne accusée et de ses caractéristiques personnelles

Plusieurs moyens de défense prévoient des conditions d'ouverture qui reposent sur la croyance raisonnable de l'accusé qu'un fait ou une situation existe. Par exemple, dans le cas de la défense de nécessité, l'accusé doit avoir cru pour des motifs raisonnables qu'il faisait face à un danger imminent. La question de savoir si, dans un cas donné, l'accusé a entretenu une croyance raisonnable, se pose lorsque le juge du procès se demande si les conditions d'ouverture du moyen de défense sont réunies. Comme en matière d'analyse de la raisonnable de la croyance d'un policier qui a procédé à une arrestation sans mandat, on se demande si l'accusé a subjectivement entretenu une croyance dans l'existence d'une situation (dans le cas de la défense de nécessité, l'existence d'un danger imminent) et si cette croyance était raisonnable dans les circonstances. Pour évaluer ce caractère raisonnable on tient compte à la fois des faits connus par l'accusé, de son expérience et de ses caractéristiques personnelles ayant influé sur son appréciation de la situation. Autrement dit, on attribue à la personne raisonnable fictive qui sert de point de référence, les expériences et les caractéristiques personnelles de l'accusé. Pour décrire la situation, la Cour utilise l'expression « critère objectif modifié ». Dans l'arrêt *Latimer*, qui concerne la défense de nécessité, la Cour suprême explique :

Les deux premières exigences — le danger imminent et l'absence de solution raisonnable et légale — doivent être évaluées selon la norme objective modifiée décrite précédemment. Comme il est mentionné dans *Perka*, la nécessité repose sur une norme objective : « [l]e caractère involontaire se mesure en fonction de ce que la société considère comme une résistance normale et appropriée à la pression » (p. 259). Nous ajouterions que, pour évaluer la conduite de l'accusé, il convient de tenir compte des caractéristiques personnelles qui touchent légitimement ce à quoi on peut s'attendre de lui. La démarche suivie dans *R. c. Hibbert*, [1995 CanLII 110 \(CSC\)](#), [1995] 2 R.C.S. 973, est à retenir. S'exprimant au nom de notre Cour, le juge en chef Lamer a conclu ce qui suit, au par. 59 :

. . . il convient d'utiliser une norme objective qui tienne compte de la situation particulière de l'accusé, y compris sa capacité de percevoir l'existence d'autres solutions possibles.



Bien que la perception que l'accusé a des faits en présence puisse être très pertinente pour déterminer si la conduite devrait être excusée, elle ne l'est que dans la mesure où elle est raisonnable. *Au moment où il accomplit l'acte en cause, l'accusé doit croire sincèrement et pour des motifs raisonnables qu'il fait face à un danger imminent et qu'il ne dispose alors d'aucune solution raisonnable et légale. Sa croyance et ses actes doivent reposer sur des motifs raisonnables, mais il convient de tenir compte des circonstances qui influent légitimement sur sa capacité d'évaluer sa situation. Il ne peut pas s'agir d'un critère subjectif; l'accusé qui prétend qu'il a perçu un danger imminent et qu'il n'avait pas d'autre choix que d'agir comme il l'a fait ne réussira à invoquer avec succès le moyen de défense fondé sur la nécessité que si sa croyance était raisonnable compte tenu de sa situation et de ses attributs.*²⁵

La situation est la même lorsqu'une personne accusée invoque la légitime défense. Cette dernière doit avoir cru, pour des motifs raisonnables, qu'elle était victime d'une attaque et avoir raisonnablement cru que le recours à la force meurtrière était nécessaire. Ici aussi, on applique un critère objectif qui tient compte des caractéristiques et de l'expérience de la personne accusée. Dans le contexte de la légitime défense, la jurisprudence s'est particulièrement attardée au sexe et à l'expérience de la violence vécue par l'accusée qui a tué son conjoint violent.

Dans l'arrêt Pétel on explique

On ne saurait sous-estimer l'importance de l'omission de relier les menaces passées aux éléments constitutifs de la légitime défense. Les menaces qu'Edsell a proférées tout au long de sa cohabitation avec l'intimée sont très pertinentes pour déterminer si l'intimée avait une appréhension raisonnable du danger et une croyance raisonnable à la nécessité de tuer Edsell et Raymond. Les menaces antérieures au 21 juillet font partie intégrante des circonstances qui ont pu fonder la perception de l'accusée. La réponse du juge à cette question a donc pu entraîner le jury à écarter tout le climat de terreur qui, selon l'intimée, régnait dans sa maison. Or, il est évident qu'on ne saurait apprécier la conduite qu'aurait eue une personne raisonnable en faisant abstraction de ces circonstances cruciales. (...)

²⁵ R. c. *Latimer*, 2001 CSC 1, (2001) 1 R.C.S. 3, pra. 33. Voir aussi R. c. *Ryan*, 2013 CSC 3 (CanLII), [2013] 1 RCS 14.



En limitant indûment la pertinence des menaces antérieures, le juge a en quelque sorte invité le jury à déterminer ce qu'un étranger aurait fait dans la même situation que l'intimée.²⁶

Dans l'arrêt *Lavallee*²⁷, on a apprécié la raisonnable de la perception de l'accusée en tenant compte à la fois de son sexe et de son expérience de la violence de son conjoint. Ceci est résumé dans l'arrêt *Malott* :

Aux termes de l'al. 34(2)a), l'accusé qui cause intentionnellement la mort ou une lésion corporelle grave en repoussant l'attaque est justifié s'il a «des motifs raisonnables pour appréhender [. . .] la mort ou quelque lésion corporelle». En analysant cette question, le juge Wilson qui exprimait l'opinion majoritaire dans l'arrêt *Lavallee* a rejeté l'exigence voulant que l'accusé appréhende un danger imminent. Elle a ajouté aux pp. 882 et 883:

En présence d'une preuve établissant qu'une accusée est victime de violence, le témoignage d'expert peut, en expliquant la sensibilité accrue de la femme battue aux actes de son partenaire, aider le jury à décider si cette accusée avait des motifs «raisonnables» pour appréhender la mort au moment où elle a agi. Je doute qu'en l'absence d'un tel témoignage, le juge des faits moyen soit en mesure de comprendre pourquoi sa crainte subjective a pu être raisonnable dans le contexte de la situation dans laquelle elle se trouvait. Après tout, «l'homme raisonnable» hypothétique qui n'est témoin que de l'incident final ne pourrait vraisemblablement pas reconnaître la menace de l'agresseur comme comportant un danger de mort . . .

Toutefois la question n'est pas de savoir ce qu'un étranger aurait raisonnablement cru mais bien de savoir ce que l'accusée a raisonnablement cru, compte tenu de sa situation et de ses expériences antérieures.²⁸

Toujours dans l'arrêt *Malott*, la juge L'Heureux-Dubé explique :

Deuxièmement, la majorité des juges de la Cour a aussi implicitement convenu dans l'arrêt *Lavallee*, que les expériences et les perspectives des femmes et des hommes peuvent différer. Elle a admis que la perception d'une femme

²⁶ *R. c. Pétel*, [1994] 1 R.C.S. 3, pp. 16-17.

²⁷ *R. c. Lavallee*, [1990] 1 R.C.S. 852.

²⁸ *R. c. Malott*, 1998 CanLII 845 (CSC), [1998] 1 RCS 123, para. 20.



quant à ce qui est raisonnable est fonction de son sexe comme de son expérience individuelle et que l'examen du tribunal doit porter sur ces deux éléments. Cette évolution jurisprudentielle est importante parce qu'elle atteste une volonté de tenir compte de l'ensemble du contexte de l'expérience de la femme dans l'analyse de faits particuliers. Mais on aurait tort de concevoir cette évolution comme un simple exemple de modification d'un critère objectif -- l'exigence selon laquelle l'accusée qui allègue la légitime défense doit avoir des motifs raisonnables pour appréhender la mort ou quelque lésion corporelle grave -- afin d'autoriser la preuve des perceptions subjectives de la femme battue. De plus grande importance est le fait que la Cour à la majorité a admis que les perspectives des femmes, dont il n'a pas été tenu compte dans le passé, doivent désormais être également prises en considération dans l'examen de la norme «objective» de la personne raisonnable en matière de légitime défense.²⁹

Reprenant dans une certaine mesure cette jurisprudence, les nouveaux paragraphes (1) et (2) de l'article 34 du *Code criminel*, se lisent ainsi. On voit que le législateur a dressé une liste non exhaustive de facteurs à considérer pour déterminer si l'accusé a agi de façon raisonnable dans les circonstances :

34 (1) N'est pas coupable d'une infraction la personne qui, à la fois :

- a) croit, pour des motifs raisonnables, que la force est employée contre elle ou une autre personne ou qu'on menace de l'employer contre elle ou une autre personne;
- b) commet l'acte constituant l'infraction dans le but de se défendre ou de se protéger — ou de défendre ou de protéger une autre personne — contre l'emploi ou la menace d'emploi de la force;
- c) agit de façon raisonnable dans les circonstances.

(2) Pour décider si la personne a agi de façon raisonnable dans les circonstances, le tribunal tient compte des faits pertinents dans la situation personnelle de la personne et celle des autres parties, de même que des faits pertinents de l'acte, ce qui comprend notamment les facteurs suivants :

- a) la nature de la force ou de la menace;

²⁹ R. c. *Malott*, 1998 CanLII 845 (CSC), [1998] 1 RCS 123, para. 38.



- b) la mesure dans laquelle l'emploi de la force était imminent et l'existence d'autres moyens pour parer à son emploi éventuel;
- c) le rôle joué par la personne lors de l'incident;
- d) la question de savoir si les parties en cause ont utilisé ou menacé d'utiliser une arme;
- e) la taille, l'âge, le sexe et les capacités physiques des parties en cause;
- f) la nature, la durée et l'historique des rapports entre les parties en cause, notamment tout emploi ou toute menace d'emploi de la force avant l'incident, ainsi que la nature de cette force ou de cette menace;
- f.1) l'historique des interactions ou communications entre les parties en cause;
- g) la nature et la proportionnalité de la réaction de la personne à l'emploi ou à la menace d'emploi de la force;
- h) la question de savoir si la personne a agi en réaction à un emploi ou à une menace d'emploi de la force qu'elle savait légitime.

Ces facteurs sont pertinents pour apprécier la conduite de l'accusé. Ils le sont aussi, par implication nécessaire, pour apprécier sa croyance, pour des motifs raisonnables, qu'elle faisait face à un danger.

Même si on tient compte de l'expérience de la personne accusée et de ses caractéristiques personnelles, le critère des motifs raisonnables de croire est quand même un critère objectif. Dans l'arrêt *Ryan*, qui concerne la défense de contrainte morale, on explique :

L'opinion de la société sur la conduite de l'accusé constitue un aspect important du principe; il serait donc contraire à la nature même du caractère involontaire au sens moral d'accepter sans plus la croyance subjective de l'accusé, sans obliger la présence de certains facteurs externes. Renvoyant à l'arrêt *R. c. Howe*, [1987] A.C. 417 (H.L.), p. 426, Baker convient que [TRADUCTION] « [I]es menaces "doivent comporter un degré de violence à ce point important qu'on peut penser 'qu'une personne raisonnablement déterminée' ayant les mêmes caractéristiques et se trouvant dans la même situation que le défendeur n'aurait pas pu résister" » (par. 25-015). Il affirme expressément que l'accusé doit avoir



des motifs raisonnables de croire que les menaces seront mises à exécution (par. 25-015 et 25-016)³⁰.

Ce dernier extrait laisse voir que la nécessité que la croyance de l'accusé soit raisonnable traduit l'existence d'attentes sociales en matière de comportement.

la conduite de l'accusé doit satisfaire aux normes de la société relatives à la personne raisonnable qui se trouve dans une situation similaire, qui incluent la capacité d'opposer une certaine résistance à la menace.³¹

- Le caractère raisonnable des motifs de croire dans le contexte de l'émission d'un mandat de perquisition et de la révision judiciaire subséquente : la croyance raisonnable fondée sur des motifs fiables et le rôle du juge réviseur

Rappelons qu'un juge de paix peut émettre un mandat de perquisition lorsqu'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que des éléments de preuve seront trouvés. Dans ce cas, le juge de paix agit sur la foi de renseignements qui lui sont présentés par les policiers dans un affidavit. Les mandats de perquisition sont le plus souvent révisés en cours de procès, lorsque l'accusé cherche, au cours d'un voir dire, à faire exclure des éléments de preuve recueillis au motif que la perquisition était illégale. Dans ce contexte, c'est la crédibilité et la fiabilité des informations fournies au juge de paix qui a émis le mandat qui est le plus souvent discutée.

Le juge de paix qui émet l'autorisation judiciaire doit chercher à se convaincre qu'il existe des motifs raisonnables de croire en l'existence d'une situation :

Le juge saisi d'une demande d'autorisation doit examiner attentivement l'affidavit sachant que des droits constitutionnels sont en jeu et déterminer, à l'issue d'un examen minutieux, si la police a satisfait à l'exigence. Tout cela est effectué dans le cadre d'une procédure où certaines mesures sont autorisées *ex parte*. Le juge saisi d'une demande d'autorisation joue donc un rôle de gardien du droit et des principes constitutionnels qui protègent le droit à la vie privée. Il ne doit pas se contenter d'approuver la demande machinalement; il lui incombe de scruter les documents que lui présente le requérant. Il ne doit pas hésiter à poser des questions à celui-ci, à discuter des faits exposés, à demander un complément d'information ou à circonscrire la

³⁰ R. c. Ryan, 2013 CSC 3 (CanLII), [2013] 1 RCS 14, para. 52.

³¹ R. c. Ryan, 2013 CSC 3 (CanLII), [2013] 1 RCS 14, para. 60.



portée de l'autorisation demandée lorsqu'elle semble trop étendue ou trop imprécise.³²

La personne qui rédige l'affidavit a l'obligation d'exposer de manière complète et sincère les faits considérés pour que le juge saisi de la demande d'autorisation puisse déterminer s'ils remplissent le critère juridique applicable, en l'espèce les motifs raisonnables de croire, et justifient l'autorisation³³. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation juridique, il est bon que les personnes ayant la connaissance la plus directe des faits en cause, par exemple, les policiers qui mènent l'enquête criminelle ou qui sont responsables des indicateurs, rédigent l'affidavit. Cela donne plus de poids aux documents du fait qu'ils seraient plus fiables puisque la personne qui rédige l'affidavit se porte garante de la véracité des faits qui y sont allégués³⁴.

En révision, la démarche consiste à déterminer si les faits énoncés dans l'affidavit suffisaient pour justifier l'octroi de l'autorisation judiciaire par le juge de paix. Comme on l'explique dans l'arrêt *Morelli* :

Toutefois, pour réviser le fondement d'une demande de mandat, « le critère consiste à déterminer s'il existait quelque élément de preuve fiable auquel le juge aurait pu raisonnablement ajouter foi pour accorder l'autorisation » (*R. c. Araujo*, [2000 CSC 65](#), [2000] 2 R.C.S. 992, par. [54](#) (souligné dans l'original)). Il ne s'agit pas de savoir si le tribunal siégeant en révision aurait lui-même délivré le mandat, mais s'il existait suffisamment d'éléments de preuve crédibles et fiables pour permettre au juge de paix de conclure à l'existence de motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction avait été commise et que des éléments de preuve touchant la commission de cette infraction seraient découverts aux moment et lieu précisés³⁵.

Comme la Cour suprême l'explique dans l'arrêt *Araujo*, le processus de révision n'est pas une instance où le juge réviseur substitue son jugement à celui du juge autorisateur.

Le juge siégeant en révision ne se substitue pas au juge saisi de la demande d'autorisation. Il ne procède pas à une nouvelle audition de la demande. Voici

³² *R. c. Araujo*, 2000 CSC 65 (CanLII), [2000] 2 RCS 992, para. 29. Cet extrait concerne l'émission d'un mandat d'écoute électronique mais la démarche attendue d'un juge qui émet un mandat de perquisition est la même.

³³ *R. c. Araujo*, 2000 CSC 65 (CanLII), [2000] 2 RCS 992, para. 46.

³⁴ *R. c. Araujo*, 2000 CSC 65 (CanLII), [2000] 2 RCS 992, para. 48, 49.

³⁵ *R. c. Morelli*, para. 40



quelle doit être la démarche du juge siégeant en révision selon ce que notre Cour a dit dans *Garofoli*, précité, à la p. 1452 :

Le juge qui siège en révision ne substitue pas son opinion à celle du juge qui a accordé l'autorisation. Si, compte tenu du dossier dont disposait le juge qui a accordé l'autorisation et complété lors de la révision, le juge siégeant en révision, conclut que le juge qui a accordé l'autorisation pouvait le faire, il ne devrait pas intervenir. Dans ce processus, la fraude, la non-divulgence, la déclaration trompeuse et les nouveaux éléments de preuve sont tous des aspects pertinents, mais au lieu d'être nécessaires à la révision leur seul effet est d'aider à décider s'il existe encore un fondement quelconque à la décision du juge qui a accordé l'autorisation. [Je souligne.]

Comme je l'ai signalé à titre de juge de la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Hiscock*, précité, à la p. 910, même un fondement de nature schématique peut suffire. Toutefois, comme notre Cour l'a reconnu, ce fondement doit s'appuyer sur des renseignements dignes de foi. Selon *R. c. Bisson*, [1994 CanLII 46 \(CSC\)](#), [1994] 3 R.C.S. 1097, à la p. 1098, notre Cour précise qu'il doit s'agir d'«information suffisante et fiable pour appuyer l'autorisation» (je souligne) et conclut que cette exigence avait été respectée même abstraction faite du témoignage rétracté. Pour déterminer s'il existait des renseignements fiables à partir desquels le juge aurait pu accorder l'autorisation, il faut simplement se demander s'il y avait au moins quelque élément de preuve auquel le juge aurait pu raisonnablement ajouter foi pour faire droit à la demande.³⁶

Si le juge réviseur ne peut substituer son opinion à celle du juge émetteur, il se demandera si la décision du juge autorisateur d'émettre le mandat était fondée sur des éléments crédibles et fiables. Comme le laisse voir l'extrait précité, les exagérations, les mensonges et la non déclaration d'éléments connus au moment de la confection de l'affidavit affectent la crédibilité des informations fournies au juge de paix et, par conséquent, la validité du mandat de perquisition. On pourrait dire aussi que des renseignements fournis par des personnes qui n'étaient pas en mesure d'en vérifier la véracité ne sont pas fiables.

La révision judiciaire de la décision initiale du juge de paix se fait sur la base des faits qui étaient connus à l'époque où le mandat a été délivré et non sur la base de faits nouveaux. Il s'agit, nous l'avons déjà dit, de voir s'il existait des éléments de preuve

³⁶ *R. c. Araujo*, 2000 CSC 65 (CanLII), [2000] 2 RCS 992, para. 51 (les soulignés sont dans l'original).



fiables fondant à l'époque la décision d'émettre le mandat de perquisition. Ceci dit, le tribunal réviseur peut exceptionnellement procéder à l'« amplification », c'est-à-dire recourir à des renseignements nouveaux pour corriger une erreur technique contenue dans l'affidavit. Il ne s'agit pas toutefois d'évaluer le bien-fondé la décision du juge émetteur à la lumière de faits nouveaux. Il s'agit plutôt de voir si des faits nouveaux permettent de corriger des erreurs mineures dans l'affidavit afin de maintenir la validité du mandat qui a été émis. Comme la Cour suprême l'explique dans l'arrêt *Morelli* (la cour parle parfois de dénonciation au lieu d'affidavit) :

Le tribunal siégeant en révision n'entreprend pas un tel exercice en se fondant simplement sur la dénonciation telle qu'elle a été présentée au juge de paix. Au contraire, « le tribunal qui siège en révision doit faire abstraction des renseignements inexacts » figurant dans la dénonciation initiale (*Araujo*, par. 58). De plus, il peut avoir recours à « l'amplification » — c'est-à-dire, à d'autres éléments de preuve présentés lors du voir-dire pour corriger les erreurs mineures dans la dénonciation — dans la mesure où ces éléments de preuve permettent de corriger des erreurs commises de bonne foi par la police lors de la préparation de la dénonciation plutôt que des tentatives délibérées d'induire en erreur le juge saisi de la demande d'autorisation.

Il est important de rappeler la portée limitée de l'amplification, bien expliquée par le juge LeBel dans *Araujo*. *L'amplification n'est pas un moyen permettant à la police de présenter de nouveaux renseignements pour faire autoriser rétroactivement une fouille et une perquisition qui n'étaient pas initialement justifiées par des motifs raisonnables et probables*. L'amplification ne peut ainsi être utilisée comme « un moyen de se soustraire aux conditions de l'autorisation préalable » (*Araujo*, par. 59).

En fait, les tribunaux siégeant en révision ne devraient avoir recours à l'amplification du dossier dont disposait le juge qui a décerné le mandat que pour corriger « une erreur sans grande importance ou technique [. . .] dans l'affidavit » de manière à ne pas « [faire] passer la forme avant le fond, lorsque la police a des motifs raisonnables et probables suffisants et a démontré la nécessité pour l'enquête, mais qu'une erreur [. . .] s'est glissée par inadvertance » (par. 59). *Dans tous les cas, l'accent est mis sur les « renseignements dont dispose la police au moment de la demande » plutôt que sur les renseignements que la police a obtenus après la présentation de la demande initiale* (par. 59).³⁷

³⁷ R. c. *Morelli*, 2010 CSC 8 (CanLII), [2010] 1 RCS 253, paras. 41 à 43 (mes italiques).



En résumé, la norme des motifs raisonnables de croire est une norme :

- objective fondée sur la probabilité
- qui permet l'erreur raisonnable
- qui repose sur faits objectivement vérifiables (et fiables)
- s'évalue en tenant compte des faits et des circonstances connus au moment où la décision vérifiée a été prise
- qui s'évalue en tenant compte de l'activité en cause et de l'expérience et des caractéristiques de la personne qui a pris la décision qui ont pu influencer sur sa perception de la situation
- qui permet un examen judiciaire indépendant de son application.

2 - Les fondements de la norme des motifs raisonnables de croire et les intérêts qu'elle sera à protéger

- L'établissement d'un équilibre entre les droits des citoyens et les intérêts de l'État

Toute la jurisprudence fait état de ce que la norme des motifs raisonnables de croire comme condition à l'exercice de certains pouvoirs étatiques vise à établir un équilibre entre, d'une part, les droits des citoyens, notamment ceux à la liberté (dans le cas du pouvoir d'arrestation)³⁸, à l'expectative raisonnable de vie privée (dans le cas des

³⁸ *R. c. Storrey*, 1990 CanLII 125 (CSC), [1990] 1 RCS 241, p.249 : "Il ressort clairement du par. 450(1) que la police devait avoir des motifs raisonnables et probables de croire que l'appelant avait commis l'infraction de voies de fait graves, sans quoi elle ne pouvait l'arrêter. En l'absence de cette importante mesure protectrice, même la société la plus démocratique ne pourrait que trop facilement devenir la proie des abus et des excès d'un État policier. Afin de sauvegarder la liberté des citoyens, le [Code criminel](#) exige que la police, lorsqu'elle tente d'obtenir un mandat d'arrestation, démontre à un officier de justice qu'elle a des motifs raisonnables et probables de croire que la personne à arrêter a perpétré l'infraction. Dans le cas d'une arrestation sans mandat, il importe encore davantage que la police établisse l'existence de ces mêmes motifs raisonnables et probables justifiant l'arrestation. L'importance que revêt cette exigence pour les citoyens d'une démocratie se



Il est toutefois possible dans certains cas pour les agents de l'État d'agir sans autorisation judiciaire préalable et la norme des motifs raisonnables (de croire ou de soupçonner) garantit la possibilité d'un examen indépendant postérieur (généralement le juge du procès). Dans tous les cas, la norme des motifs raisonnables pour agir doit être de nature à permettre un exercice indépendant de révision de la décision qui a été prise d'exercer un pouvoir.

Ce qui constitue à la fois une caractéristique et une fonction de la norme des motifs raisonnables, l'examen par un évaluateur indépendant, a surtout été discuté dans le cas des motifs raisonnables de soupçonner, cette dernière norme présentant un critère moins élevé et étant plus récente que celle des motifs raisonnables de croire.

Dans le cas de fouille sans mandat exercée à l'aide de chiens renifleurs, par exemple, la Cour a expliqué :

L'exigence de soupçons raisonnables fondés sur des faits objectivement discernables permet un examen judiciaire ultérieur et protège contre l'action arbitraire de l'État. Selon le cadre établi dans l'arrêt *Collins*, le ministère public a le fardeau de prouver que les faits objectifs font naître des soupçons raisonnables, de sorte qu'une personne raisonnable à la place du policier aurait soupçonné raisonnablement la tenue d'une activité criminelle.⁴³

En ce qui concerne l'existence de motifs raisonnables de soupçonner dans le contexte de la provocation policière, la Cour suprême a expliqué :

Dans tous les contextes, la norme des soupçons raisonnables permet aux tribunaux de procéder à un *véritable* examen judiciaire des renseignements dont disposait la police au moment où l'occasion de commettre un crime a été donnée (...). Cette norme exige des policiers qu'ils dévoilent le fondement de leur croyance et qu'ils démontrent qu'ils avaient des motifs légitimes relatifs à la criminalité de cibler une ou des personnes associées à un lieu (...). Une norme objective comme celle des soupçons raisonnables permet aux tribunaux de soumettre la conduite policière à un contrôle rigoureux afin de s'assurer qu'elle respecte la [Charte canadienne des droits et libertés](#) et le sens de la décence, de la justice et du franc-jeu de la société parce qu'elle exige des faits objectivement discernables. Comme c'est le cas pour les fouilles sans mandat, [TRADUCTION] « le juge du procès [doit être] [. . .] en mesure de confirmer [ces faits objectifs], et il ne doit pas être lié par les conclusions personnelles du policier qui a effectué [l'enquête] » (...). Ce concept est essentiel pour maintenir

⁴³ R. c. *Chehil*, 2013 CSC 49 (CanLII), [2013] 3 RCS 220, para. 45.



la primauté du droit et empêcher l'État de porter atteinte arbitrairement aux droits à la vie privée et aux libertés personnelles des individus (...).⁴⁴

La Cour ajoute :

Sous ce volet de la doctrine de la provocation policière, une norme de conduite policière de « mauvaise foi » ne peut remplacer la norme objective des soupçons raisonnables, laquelle peut faire l'objet d'un examen par un évaluateur indépendant. Un critère de « mauvaise foi » accorde la primauté aux affirmations des policiers. Les soupçons raisonnables exigent une évaluation objective des renseignements dont disposait la police. Ils font donc en sorte que la protection du public contre les intrusions déraisonnables sorte de l'ombre du pouvoir discrétionnaire de la police pour passer à la lumière de l'examen judiciaire.⁴⁵

Si la norme des motifs raisonnables de soupçonner permet un examen postérieur par un évaluateur indépendant afin d'éviter l'arbitraire et de garantir l'état de droit, la norme des motifs raisonnables de croire, plus exigeante, poursuit les mêmes fins.

La *Loi sur les mesures d'urgence* ne prévoit pas d'examen judiciaire indépendant mais prévoit un mécanisme d'examen par un évaluateur indépendant qui devra évaluer si le gouverneur général en conseil a agi sur la base de motifs raisonnables de croire à une situation d'urgence, ce qui revient au même à mon avis⁴⁶. Dans l'arrêt *Hunter c. Southam*, la Cour suprême du Canada reconnaît d'ailleurs qu'il n'est pas nécessaire que la personne qui exerce la fonction d'évaluation indépendante soit un juge⁴⁷. Dans le cas qui nous occupe, l'examen indépendant est mené par la Commission mentionnée à l'art. 63 de la Loi sur les mesures d'urgence et créée par le décret C.P. 2022-0392.

⁴⁴ R. c. Ahmad, 2020 CSC 11 (CanLII), para. 24 (les références ont été omises).

⁴⁵ R. c. Ahmad, 2020 CSC 11 (CanLII), para. 29.

⁴⁶ Art. 63 de la Loi sur les mesures d'urgence, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e supp.).

⁴⁷ *Hunter et autres c. Southam Inc.*, 1984 CanLII 33 (CSC), [1984] 2 RCS 145, p. 162



3 - La norme des motifs raisonnables de croire dans des domaines autres que ceux du droit criminel

La norme des motifs raisonnables de croire est utilisée dans d'autres domaines que le droit criminel. Par exemple, l'al. 37(1)a) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés⁴⁸ prévoit qu'emporte interdiction de territoire

le fait pour une personne d'être membre d'une organisation « dont il y a des motifs raisonnables de croire » qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan.

Par ailleurs, l'article 33 de la loi prévoit que « Les faits — actes ou omissions — mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir ».

Dans l'arrêt *Sittampalam c. Canada*⁴⁹, la Cour d'appel fédérale explique la norme des motifs raisonnables de croire en renvoyant à la jurisprudence en matière criminelle :

La norme que le ministre doit appliquer lorsqu'il apprécie les faits est celle des « motifs raisonnables ». La Cour d'appel fédérale a expliqué ce critère dans l'arrêt *Charkaoui*, (...). Les juges Décary et Létourneau, avec l'appui du juge en chef Richard, affirment aux paragraphes 102 à 105 :

102 Le critère des « motifs raisonnables » est généralement la norme retenue pour l'introduction de poursuites pour des gestes répréhensibles ainsi que pour l'exercice de pouvoirs préventifs ou d'enquête. Ainsi, à titre d'exemples, le pouvoir d'arrestation d'un individu par un policier, la demande d'obtention d'un mandat de perquisition et la délivrance du mandat par le juge de paix ont pour fondement les motifs raisonnables (...). Pour ce qui est de l'aspect préventif, le policier doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une personne est sur le point de commettre un acte criminel ou de violer sa promesse de comparaître de sorte qu'il

⁴⁸ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.

⁴⁹ *Sittampalam c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2005 CF 121



est dans l'intérêt public de procéder à son arrestation. Il en va de même pour la dénonciation qui reproche à un individu la commission d'un acte criminel ou d'une infraction (...).

103 La norme des « motifs raisonnables » requiert plus que des soupçons. Elle exige aussi plus qu'une simple croyance subjective de la part de celui qui les invoque. L'existence des motifs raisonnables doit être établie objectivement, c'est-à-dire qu'une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances aurait cru à l'existence de motifs raisonnables, dans le cas d'une arrestation, de procéder à l'arrestation : *R. c. Storrey*, [1990 CanLII 125 \(CSC\)](#), [1990] 1 R.C.S. 241, à la page 250. (...) ⁵⁰.

Dans le présent texte, j'ai déjà mentionné la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Jolly*⁵¹ et celle de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mugesera*⁵², deux décisions en matière d'immigration.

Pour donner un autre exemple, la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles prévoit, à l'article 33 que le Commissaire qui a des motifs de croire qu'un acte répréhensible a été commis et a des motifs raisonnables de croire que l'intérêt public le commande, peut faire enquête sur des actes répréhensibles⁵³. Dans l'arrêt *Gordillo*, la Cour d'appel fédérale explique :

The “reason to believe” standard the provision sets out is similar to the standard found in other statutes. For example, as the Federal Court observed in *Agnaou v. Canada (Attorney General)*, [2017 FC 338](#) at para. 8, it is similar to the “reasonable grounds to believe” standard found in paragraph 19(1)(j) of the former *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I2. The Supreme Court held in

⁵⁰ *Sittampalam c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2005 CF 121, para. 11 (les références ont été omises).

⁵¹ *Attorney General of Canada v. Jolly*, [1975 CanLII 1058 \(FCA\)](#), [1975] F.C. 216 (F.C.A.).

⁵² *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100, 2005 CSC 40

⁵³ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, LC 2005, c 46, para. 33 (1) : « Si, ... après avoir pris connaissance de renseignements lui ayant été communiqués par une personne autre qu'un fonctionnaire, le commissaire a des motifs de croire qu'un acte répréhensible ... a été commis, il peut, s'il est d'avis sur le fondement de motifs raisonnables, que l'intérêt public le commande, faire enquête sur celui-ci, sous réserve des articles 23 et 24; les dispositions de la présente loi applicables aux enquêtes qui font suite à une divulgation s'appliquent aux enquêtes menées en vertu du présent article. »



Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 SCC 40 at para. [114](#), that that standard “requires something more than mere suspicion, but less than the standard applicable in civil matters of proof on the balance of probabilities” and that “[i]n essence, reasonable grounds will exist where there is an objective basis for the belief which is based on compelling and credible information” (internal citations omitted).⁵⁴

Les tribunaux ne font pas de distinctions entre la norme des motifs raisonnables de croire lorsque cette norme est utilisée en matière criminelle et lorsqu’elle est utilisée dans d’autres domaines.

⁵⁴ *Gordillo v. Canada (Attorney General)*, 2022 FCA 23 (CanLII), para. 112



La vulnérabilité du Canada et de l'Ontario aux perturbations des chaînes d'approvisionnement internationales dans le contexte des événements de février 2022

François Delorme & Florence Ouellet

François Delorme Consultation inc.



Faits saillants

- Le **Canada** est une petite économie ouverte **fortement tributaire du commerce avec les États-Unis**.
- L’**Ontario** est à cet égard une économie **très similaire** à celle du Canada, mais où ces tendances s’expriment de façon encore plus significative.
- En tant que petites économies ouvertes fortement tributaires d’un partenaire commercial en particulier, le **transport de marchandises** représente un point névralgique pour le Canada et l’Ontario. Les **chaînes d’approvisionnement transfrontalières** sont particulièrement cruciales pour l’Ontario, dont l’important **secteur de la fabrication** repose en grande partie sur les **processus de fabrication intégrés** entre elle et les États-Unis.
- Le **transport routier** est le mode de transport dominant le commerce international canadien, en particulier dans les industries du secteur de la **fabrication**, spécialement dans les industries reliées à **l’industrie automobile**. L’Ontario occupe une place importante au sein de l’industrie automobile, qui **emploie plusieurs Ontariens**, surtout dans la région de **Windsor et ses environs**.
- Le commerce canadien et ontarien est très **vulnérable** aux perturbations des chaînes d’approvisionnement liées au transport routier. Les exportations le sont encore plus que les importations.
- Malgré l’abondance de **points de passage** le long des frontières canadiennes, la grande majorité du commerce ne passe que par **un nombre limité d’entre eux**. Le point de passage le plus populaire est le **pont Ambassador**, entre Détroit (Michigan) et Windsor (Ontario).
- Le secteur de la **fabrication**, en particulier les industries comprises dans celles des **transports** et de la **machinerie et l’équipement électrique**, dépendent fortement du **transport routier** et affichent une **préférence marquée pour le pont Ambassador**.



- La forte prépondérance du transport routier dans ces industries rend **les chaînes d'approvisionnement, les importations et les exportations vulnérables aux perturbations du transport routier**. Cela fragilise en retour les **industries** les plus tributaires du transport routier et de points de passage spécifiques, en plus de **mettre à risque les emplois** au sein de ces industries.
- Le **secteur de la fabrication ontarien**, en particulier **l'industrie automobile**, est fortement concentré dans la région de **Windsor**, desservie par le **pont Ambassador**. Une part significative de l'approvisionnement de l'Ontario en **denrées alimentaires** passe également par le Pont Ambassador. **Il s'agit donc d'un point névralgique de vulnérabilité pour les économies ontarienne et canadienne, de même que pour plusieurs emplois en Ontario.**
- Si le pont Ambassador ne pouvait être utilisé, les points de passage avoisinants **ne seraient pas en mesure d'absorber** l'entièreté du commerce passant normalement par l'Ambassador.
- Les industries appartenant aux secteurs utilisant le plus le pont Ambassador comptent pour environ **1,8% des emplois au Canada** et pour environ **4,4% des emplois en Ontario**, c'est-à-dire un total de **339 275 emplois**.
- Les **pertes** encourues en raison du **blocage du pont Ambassador** en février 2022 sont estimées entre **150 et 400 millions de dollars** par jour, pendant 6 jours, soit l'équivalent d'environ **0,1% à 0,2% du PIB canadien**.
- Les **estimations des pertes** encourues en raison de l'occupation du **centre-ville d'Ottawa** par le « convoi de la liberté » du 22 janvier au 23 février 2022 se situent **entre 150 et 206 millions de dollars**.



Introduction

En février 2022, lorsque des barricades et des occupations dans tout le pays ont perturbé l’économie canadienne, et en particulier l’activité économique en l’Ontario, le gouvernement fédéral a invoqué la *Loi sur les mesures d’urgence* pour renforcer la capacité des provinces et des territoires à mettre fin à ces perturbations.

Dans la foulée de ces événements, le gouvernement fédéral créait le 25 avril 2022, la *Commission sur l’état d’urgence*, une enquête publique indépendante qui fait suite à l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

Dans le cadre du mandat de ladite Commission, cette note analytique résume les principales conséquences économiques de ces événements, en se concentrant sur deux éléments spécifiques : le blocage du pont Ambassador entre Détroit et Windsor pendant la semaine du 2 au 9 février 2022, de même que la paralysie du centre-ville de la ville d’Ottawa du 28 janvier au 20 février 2022.

La présente note analytique brosse d’abord un portrait du commerce international canadien et ontarien. Elle présente ensuite une analyse de la vulnérabilité de ces économies selon plusieurs facteurs : les importations, les exportations, les chaînes d’approvisionnement et les emplois à risque à la suite de perturbations de ces chaînes d’approvisionnement. L’analyse se concentre par la suite sur le rôle économique névralgique du pont Ambassador. Finalement, la note présente brièvement les impacts économiques de la paralysie du centre-ville d’Ottawa.

Nous concluons que la prolongation de la suspension du transit routier sur le pont Ambassador aurait mis à risque de nombreux emplois. Les mêmes constats s’appliquent au centre-ville d’Ottawa.

1) Le Canada

Le Canada est une petite économie ouverte avec des caractéristiques distinctives. En particulier, Il est fortement dépendant d’une seule grande économie étrangère, les États-Unis. En outre, ses échanges d’autres biens (par exemple, ceux issus de la fabrication) sont fortement intégrés aux États-Unis. Autrement dit, une part importante des réseaux par lesquels le Canada échange ces biens est située aux États-Unis, et vice versa. Les tableaux suivants illustrent ces caractéristiques.



Tableau 1 : Exportations, importations et solde commercial du Canada, en milliers de dollars et en proportion du PIB

	Canada		Moyenne OCDE
	Niveaux	% du PIB	% du PIB
Exportations	\$631,248,164	29.9%	27,6%
Importations	\$613,739,580	31.0%	27,3%
Solde commercial	(\$17 508 583)	-1.1%	0,3%

Source : Statistique Canada, tableau 12-10-0011-01

Le Tableau 1 montre qu'en 2021, environ un tiers du PIB canadien était transigé internationalement, un niveau supérieur à la moyenne de l'OCDE. Cela signifie que le Canada échange avec l'international une grande proportion de ce qu'il produit, relativement aux autres pays. On considère effectivement le Canada **comme une petite économie ouverte**.

Comme l'indique le Tableau 2, les États-Unis représentent le partenaire commercial de loin le plus important du Canada.

Tableau 2 : Commerce total¹ du Canada, par partenaire commercial, 2021

	Commerce total	
	Dollars (x1000)	%
États-Unis	774,177,300	62,2%
Chine	114,043,754	9,2%
Mexique	41,683,746	3,3%
Japon	29,934,882	2,4%
Allemagne	25,884,178	2,1%
Royaume-Uni	24,144,716	1,9%
Corée du Sud	16,651,829	1,3%
Italie	13,134,266	1,1%
Autres (moins de 1%)	205,333,073	16,5%

Source : Statistique Canada, tableau 12-10-0130-01

¹ Commerce total = Importations + Exportations.



Le Tableau 3, quant à lui, nous informe que l’industrie des véhicules automobiles et des pièces représente une proportion importante des importations et des exportations.

Tableau 3 : Importations et exportations canadiennes, par industrie, 2019

Exportations			Importations		
Industrie	Dollars (x1000)	%	Industrie	Dollars (x1000)	%
Total	631,248,164	100,0%	Total	613,739,580.10	0,0%
Produits énergétiques	143,697,769	22,8%	Biens de consommation	135,191,876.90	22,0%
Biens de consommation	78,781,097	12,5%	Véhicules automobiles et pièces pour véhicule automobile	95,211,061.40	15,5%
Produits en métal et produits minéraux non métalliques	72,111,215	11,4%	Matériel et pièces électroniques et électriques	74,505,156.50	12,1%
Véhicules automobiles et pièces pour véhicule automobile	60,917,270	9,7%	Machines, matériel et pièces industriels	69,001,662.70	11,2%
Produits forestiers et matériaux de construction et d’emballage	55,959,277	8,9%	Produits en métal et produits minéraux non métalliques	53,132,990.10	8,7%
Produits agricoles et de la pêche et produits intermédiaires des aliments	47,968,997	7,6%	Produits chimiques de base et industriels, produits en plastique et en caoutchouc	51,919,571.90	8,5%



Produits chimiques de base et industriels, produits en plastique et en caoutchouc	38,619,552	6,1%	Produits énergétiques	31,093,583.20	5,1%
Machines, matériel et pièces industriels	34,438,712	5,5%	Autres (moins de 5%)	103,683,677.40	16,9%
Autres (moins de 5%)	98,754,274	15,6%			

Source : Statistique Canada, tableau 12-10-0130-01

2) L'Ontario

À l'image du Canada, l'Ontario est fortement tributaire du commerce international des mêmes biens et services et des mêmes partenaires commerciaux.

Tableau 4 : Exportations, importations et solde commercial de l'Ontario, en milliers de dollars et en proportion du PIB

	Ontario	
	Niveaux	% du PIB
Exportations	197,013,617 \$	26,4%
Importations	372,485,557 \$	49,9%
Solde commercial	(\$175,471,940)	-23,5%

Source : Statistique Canada, tableau 12-10-0119-01

On constate au tableau 4 qu'à l'instar du Canada, les exportations de la province représentent une part significative de son PIB, mais que ses importations sont particulièrement importantes, correspondant à près de la moitié du PIB. Comme nous l'expliquerons plus loin, les importations jouent un rôle clé dans la production ontarienne.



Tableau 5 : Exportations et importations ontariennes, par industrie, 2019

Importations			Exportations		
Industries	Dollars (x1000)	%	Industries	Dollars (x1000)	%
Total	372,485,557	100,0%	Total	197,013,619	100,0%
Biens de consommation	84,463,846	22,7%	Véhicules automobiles et pièces pour véhicule automobile	49,577,960	25,2%
Véhicules automobiles et pièces pour véhicule automobile	76,148,872	20,4%	Produits en métal et produits minéraux non métalliques	40,780,738	20,7%
Matériel et pièces électroniques et électriques	52,629,249	14,1%	Biens de consommation	34,633,526	17,6%
Machines, matériel et pièces industriels	37,852,992	10,2%	Machines, matériel et pièces industriels	16,810,520	8,5%
Produits en métal et produits minéraux non métalliques	32,283,656	8,7%	Produits chimiques de base et industriels, produits en plastique et en caoutchouc	14,843,736	7,5%
Produits chimiques de base et industriels, produits en plastique et en caoutchouc	26,602,068	7,1%	Produits forestiers et matériaux de construction et d'emballage	11,447,387	5,8%
Autres (moins de 5%)	62,504,875	16,8%	Matériel et pièces	10,115,581	5,1%



			électroniques et électriques		
			Autres (moins de 5%)	18,804,171	9,5%

Source : Statistique Canada, tableau 12-10-0133-01

Le tableau 5 montre que l'industrie des véhicules automobiles et pièces pour véhicule automobile occupe une place encore plus importante dans le commerce ontarien que canadien. Entre autres, elle représente plus du quart des exportations de la province et plus du cinquième de ces importations.

Le tableau 6 indique que les États-Unis sont également le partenaire commercial le plus important de l'Ontario. Notamment, une proportion particulièrement importante des importations de la province (77,6%) provient des États-Unis.

Tableau 6

Importations			Exportations			Commerce total		
	Dollars (x1000)	%		Dollars (x1000)	%		Dollars (x1000)	%
Total	372,485,557 \$	100,0%	Total	197,013,617 \$	100%	Total	569,499,174 \$	100%
États-Unis	196,034,937 \$	56,2%	États-Unis	152,891,800 \$	77,6%	États-Unis	348,926,737 \$	61,3%
Chine	49,423,315 \$	13,3%	Royaume-Uni	13,051,527 \$	6,6%	Chine	52,241,218 \$	9,2%
Mex--ique	25,777,804 \$	6,9%	Autres (moins de 5%)	31,070,292 \$	15,8%	Mex-ique	28,567,744 \$	5,0%
Autres (moins de 5%)	101,249,504 \$	23,6%				Autres (moins de 5%)	139,763,475 \$	24,5%

Source : Statistique Canada, 12-10-0119-01

Une particularité du commerce ontarien est la prépondérance des processus de production intégrés avec les États-Unis. Autrement dit, en plus de prendre part aux échanges de marchandises et de produits finis, la province participe particulièrement



à la fabrication de produits dont certaines étapes s'effectuent aux États-Unis et d'autres en Ontario. Ainsi, le commerce ontarien dépend significativement de la fluidité des chaînes d'approvisionnement transfrontalières.

Les exportations américaines à destination des États-Unis sont majoritairement des biens manufacturés, dont une proportion importante provient de l'industrie automobile, transportés par camion.

En 2010, les biens manufacturés de l'industrie automobile représentaient 37% du total de ces exportations. En tout, les biens manufacturés en composaient 87%. Le transport routier acheminait 74% des exportations ontariennes de l'autre côté de la frontière (Anderson (2011)). Les tableaux 4, 5 et 6 illustrent le maintien de ces tendances aujourd'hui.

Notons également le commerce de denrées alimentaires entre l'Ontario et les États-Unis: les producteurs ontariens dépendent largement de fournisseurs américains pour obtenir les ingrédients et les emballages nécessaires à la fabrication de leurs produits (Edmiston (2022)).

3) La vulnérabilité du transport de marchandises

Nous examinons maintenant quelles industries canadiennes dépendent des différents moyens de transport dans leurs chaînes de valeur respectives, notamment en ce qui touche le transport des intrants importés pour la production des produits des industries canadiennes, ainsi que l'expédition des produits finaux de chaque industrie aux fins d'exportation à l'extérieur du pays.

En déterminant la part du commerce canadien dépendant de chaque moyen de transport (routier, maritime, aérien, ferroviaire et autre), nous pouvons cerner les perturbations qui auraient le plus d'incidence sur chaque industrie au Canada.²

² Nous tenons pour acquis que même si l'offre et la demande d'une industrie donnée peuvent varier d'un pays à l'autre, le type de produit transporté selon chaque moyen de transport est, en général, semblable partout dans le monde.



Les exportations de marchandises canadiennes sont transportées à l'étranger par une variété de modes de transport différents, y compris par camion, bateau, train, avion et pipeline.

Les industries canadiennes dépendent fortement du transport routier, tant pour les importations que pour les exportations; en effet, celui-ci représente près de 40 % du transport pour l'ensemble du commerce de marchandises au pays (tableau 7).

Ce phénomène est attribuable dans une large mesure à la part importante des échanges commerciaux réalisés entre le Canada et les États-Unis, ainsi qu'aux chaînes de valeur profondément intégrées entre les deux pays.

Tableau 7 : Proportion du commerce international canadien, par mode de transport, 2020

Mode de transport	%
Routier	39,0%
Maritime	28,0%
Aérien	12,0%
Ferroviaire	12,0%
Autre	9,0%

Source : Affaires mondiales Canada

4) La vulnérabilité du commerce international

Illustrons la vulnérabilité des chaînes de valeur canadiennes par l'exemple de l'industrie pétrolière.

Bien que le Canada utilise principalement les pipelines pour transporter le pétrole brut, les entreprises doivent recourir à de nombreux modes de transport, notamment les voies maritime et routière, pour obtenir les biens nécessaires à la production, comme des machines, de l'équipement et d'autres intrants intermédiaires utilisés dans la production pétrolière. Toute perturbation en matière de transport peut pousser les entreprises à modifier leurs activités, perturbant ainsi la chaîne d'approvisionnement de l'industrie du pétrole, sans compter la pression supplémentaire imposée aux chaînes de valeur d'autres industries.



Comme expliqué précédemment, l'industrie automobile, part non négligeable de l'économie de la région du pont Ambassador, est particulièrement vulnérable à ce phénomène, vu la forte intégration transfrontalière des chaînes de valeur.

a. La vulnérabilité des importations

Bien que l'importation d'un intrant intermédiaire de l'extérieur du Canada rende une industrie³ vulnérable à d'éventuelles perturbations, cela dépendra également de la disponibilité des fournisseurs pour l'intrant en question. Si un intrant a de nombreux fournisseurs, la perturbation d'un seul ne sera pas aussi drastique que celle d'un intrant avec un seul fournisseur.

De même, concentrer une industrie autour d'un nombre restreint de fournisseurs la rendra plus vulnérable aux perturbations dans une région ou un pays. Nous examinerons ici la concentration⁴ par pays des importations de chaque industrie, c'est-à-dire si l'industrie importe en provenance de nombreux pays ou non.

On peut ensuite calculer la concentration des importations de chacun de ces types d'industrie en fonction des modes de transports utilisés, au moyen de l'indice de Herfindahl-Hirschman (IHH) (Boileau et Sydor (2021)). L'IHH est un indice couramment utilisé pour mesurer la concentration du commerce. Il est borné entre 0 et 1, 1 représentant le degré maximal de concentration. Par exemple, si 100% des importations de l'industrie manufacturière étaient transportées exclusivement par le transport routier, l'IHH serait de 1. Un IHH élevé signifie que la part donc que la part des importations par mode de transport est élevée.

Le tableau 8 illustre deux choses. Premièrement, on constate qu'en moyenne, avec un IHH de 0,36, les industries manufacturières présentaient la plus haute concentration d'importations en raison de leur forte dépendance au transport routier. Elles sont suivies de l'industrie de l'agriculture, de la foresterie, de la pêche et de la chasse, et des industries des services.

³ Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) catégorise les industries canadiennes. Nous les analyserons donc selon ces catégories.

⁴ Normalement, on mesure la concentration des fournisseurs à l'échelle des entreprises (combien d'entreprises peuvent fournir un intrant nécessaire à l'industrie étudiée) et non au niveau national. Toutefois, cette échelle est la plus pertinente à la présente analyse et nous y avons adapté les indicateurs.



Deuxièmement, on voit que presque toutes les industries du Canada dépendent grandement des voies routières et maritimes pour se procurer leurs intrants, mais que les secteurs de la fabrication (46,9%) et de l’agriculture et de la forêt (43,2%) dépendent encore plus fortement du transport routier.

Tableau 8 : Concentration des importations des industries canadiennes selon le mode de transport (IHH) et proportion des importations par mode de transport, Canada, 2019

		Part des importations par mode de transport				
Type d’industrie	IHH	Routier	Maritime	Aérien	Ferroviaire	Autre
Fabrication	0,36	46,9 %	35,7 %	9,4 %	6,1 %	2,0 %
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	0,35	43,2 %	38,6 %	7,8 %	7,9 %	2,5 %
Services	0,34	42,4 %	37,8 %	12,1 %	2,7 %	5,0 %
Construction	0,34	41,4 %	38,6 %	8,4 %	3,3 %	8,3 %
Extraction minière, exploitation en carrière, et extraction de pétrole et de gaz	0,33	39,8 %	40,1 %	7,6 %	5,6 %	6,9 %
Services publics	0,30	30,2 %	42,4 %	7,4 %	4,3 %	15,7 %
Ensemble des industries	0,35	43,8 %	37,2 %	10,5 %	4,4 %	4,0 %

Source : Affaires mondiales Canada

Cela suggère un niveau de vulnérabilité global significatif. En outre, les industries qui emploient d’abord la voie routière pour acheminer les importations, notamment celles de la fabrication et de l’agriculture, la foresterie, la pêche et la chasse, utilisaient en majorité ce seul mode de transport, ce qui pourrait les rendre particulièrement vulnérables aux fermetures des postes frontaliers.

Cette observation s’applique particulièrement au secteur manufacturier, puisque la voie routière est l’option principale de 58 des 82 industries manufacturières pour l’approvisionnement en intrants (71%) (Tableau 9). En particulier, le taux d’utilisation



de la voie routière pour les importations s'établit à plus de 70 % pour plusieurs industries de fabrication automobile.

Le tableau 9 présente les dix industries dont la concentration des importations par mode de transport est la plus élevée au Canada pour l'année 2019. Chacune de ces industries fait partie du secteur manufacturier, et quatre des cinq plus importantes se trouvent dans le secteur de la fabrication automobile. De même, huit de ces dix industries dépendent principalement du transport routier.

Tableau 9 : Concentration des importations d'industries spécifiques canadiennes selon le mode de transport (IHH) et proportion des importations par mode de transport, Canada, 2019

Industrie	Mode principal	Part des importations par mode de transport	IHH
Fabrication de composants de direction et de suspension pour véhicules automobiles (sauf les ressorts)	Routier	71,5 %	0,57
Fabrication de pièces de transmission et de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles	Routier	71,8 %	0,57
Raffineries de pétrole	Maritime	70,0 %	0,56
Fabrication de sièges et garnitures intérieures pour véhicules automobiles	Routier	70,0 %	0,55
Fabrication de camions lourds	Routier	69,7 %	0,55
Fabrication de produits de viande	Routier	69,7 %	0,54
Mise en conserve de fruits et de légumes et fabrication de spécialités alimentaires	Routier	67,3 %	0,53
Fabrication de voitures et de véhicules automobiles légers	Routier	68,3 %	0,52
Production et transformation d'alumine et d'aluminium	Maritime	67,3 %	0,52
Fabrication de boissons gazeuses et de glace	Routier	67,1 %	0,52

Source : Affaires mondiales Canada



b. La vulnérabilité des exportations

Si l’on contraste les importations avec les exportations, on constate que la concentration par mode de transport varie davantage d’une industrie à l’autre pour les exportations que pour les importations (Tableau 10).

Tableau 10 : Concentration des exportations des industries canadiennes selon le mode de transport (IHH) et proportion des exportations par mode de transport, Canada, 2019

Type d’industrie	IHH	Routier	Maritime	Aérien	Ferroviaire	Autre
Fabrication	0,48	66,5 %	14,1 %	10,0 %	9,3 %	0,1 %
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	0,37	46,7 %	36,7 %	14,7 %	2,0 %	0,0 %
Construction	0,37	34,0 %	45,9 %	0,0 %	20,1 %	0,0 %
Services	0,36	50,1 %	11,9 %	30,5 %	6,4 %	1,2 %
Extraction minière, exploitation en carrière, et extraction de pétrole et de gaz	0,33	21,7 %	50,4 %	8,1 %	8,9 %	11,0 %
Services publics	0,25	30,1 %	8,5 %	9,4 %	18,4 %	33,6 %
Ensemble des industries	0,384	56,8 %	19,0 %	13,2 %	8,7 %	2,3 %

Source : Affaires mondiales Canada

En moyenne, avec un IHH de 0,48, les industries manufacturières présentaient la plus haute concentration d’exportations par mode de transport. Ce phénomène est principalement attribuable à la forte dépendance des industries manufacturières à l’égard du transport routier (67%). Elles sont suivies de l’industrie de l’agriculture, de la foresterie, de la pêche et de la chasse (0,37) et de l’industries de la construction.

Si l’on étend l’analyse aux industries spécifiques (Tableau 11), la concentration plus élevée sur le plan des exportations devient évidente. Chacune des industries ayant la concentration la plus élevée en matière de mode d’exportation a utilisé son mode de transport principal pour plus de 90 % de ses exportations de biens finaux. Ce pourcentage contraste avec celui des importations, (environ 70 %).



En outre, cette liste n'est plus dominée par le transport routier, mais bien par le transport maritime, qui occupe 3 des 5 places au sommet du classement, où l'on trouve 4 industries minières.

Soulignons néanmoins que le transport routier constitue de très loin le mode de transport principal des industries reliées au secteur des transports, qui favorise un point de passage en particulier entre le Canada et les États-Unis, le pont Ambassador, entre Windsor (Ontario) et Détroit (Michigan).

Tableau 11 : Concentration des exportations d'industries spécifiques canadiennes selon le mode de transport (IHH) et proportion des exportations par mode de transport, Canada, 2019

Industrie	Mode principal	Part des exportations par mode de transport	IHH
Extraction de minerais de fer	Maritime	100,0 %	1,00
Extraction de minerais de cuivre, de nickel, de plomb et de zinc	Maritime	99,0 %	0,98
Extraction de diamant	Aérien	99,0 %	0,98
Extraction de charbon	Maritime	98,2 %	0,96
Fabrication de camions lourds	Routier	98,2 %	0,96
Boulangeries et fabrication de tortillas	Routier	95,8 %	0,92
Fabrication de meubles de bureau (y compris les articles d'ameublement)	Routier	95,4 %	0,91
Fabrication de pièces de transmission et de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles	Routier	94,3 %	0,89
Production, transport et distribution d'électricité	Autre	94,1 %	0,89
Fabrication de meubles de maison et d'établissement institutionnel et d'armoires de cuisine	Routier	93,9 %	0,88

Source : Affaires mondiales Canada



Compte tenu de la prépondérance de la fabrication automobile en Ontario et dans la région de Windsor, ainsi que la préférence marquée de ce secteur pour le pont Ambassador (étayée plus loin), cela réitère la vulnérabilité de ces régions aux perturbations du transport routier aux postes frontaliers.

Le transport routier joue également un rôle important dans les industries où il n'est pas le mode de transport principal. Par exemple, 46% des exportations de l'industrie de la construction dépendent du transport maritime, tandis que 34% d'entre elles dépendent du transport routier. Ainsi, une perturbation du transport routier pourrait également avoir des répercussions importantes sur la chaîne d'approvisionnement de cette industrie.

En somme, le commerce international canadien est fortement tributaire du transport routier, en particulier pour les industries relevant des secteurs du transport et de la machinerie et de l'équipement électrique.

5) Vulnérabilité de la logistique des chaînes d'approvisionnement

Nous analyserons ici dans quelle mesure les industries canadiennes sont vulnérables aux perturbations logistiques imprévues, en se concentrant sur le transport routier.

De façon générale, la vulnérabilité est définie comme « une l'exposition à des perturbations graves, résultant de risques au sein de la chaîne d'approvisionnement ainsi que risques externes à la chaîne d'approvisionnement ».⁵

L'évaluation des échanges commerciaux en fonction du mode de transport utilisé nous permet de comprendre la façon dont le Canada importe et exporte des marchandises.

Ainsi, même si un point de passage alternatif à proximité peut possiblement se substituer à une route, une industrie particulière pourrait ressentir les répercussions

⁵ Traduit et adapté de Nowakowski, T et S. Werbińska-Wojciechowska (2014), "Problems of Logistic Systems Vulnerability and Resilience Assessment". In: Golinska, P. (eds) Logistics Operations, Supply Chain Management and Sustainability. EcoProduction. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-07287-6_12



de retards, surtout si l'on tient compte de l'importance de l'approvisionnement « juste à temps ».⁶

Le ralentissement ou l'interruption de la circulation, particulièrement aux points de passage les plus achalandés, entraîne des coûts économiques mesurables.

Les travaux de Nguyen et Wigle (2011) permettent de mesurer l'impact d'une augmentation de 1% du temps de transport entre le Canada et les États-Unis sur le bien-être économique, le commerce international et le commerce interprovincial au Canada. Comme présenté au Tableau 12, leurs résultats suggèrent qu'une telle augmentation diminuerait notamment le bien-être économique de 1,3% du PIB ontarien, et provoquerait une baisse du commerce international de 5,1% pour l'Ontario, tandis que le bien-être économique diminuerait de 1% du PIB et le commerce international de 3,6% pour le Canada (B. Anderson, 2011).

Tableau 12. Effet d'une augmentation de 1% du temps de transport entre le Canada et les États-Unis

Région	Variation (%)		
	Bien-être économique (% du PIB)	Commerce international	Commerce inter-provincial
Atlantique	-0,9	-5,3	-1,4
Québec	-0,9	-2,0	-0,2
Ontario	-1,3	-5,1	-0,2
Prairies	-0,8	-1,4	-0,5
Colombie-Britannique	-0,6	-1,6	-0,5
Canada	-1,0	-3,6	-0,4

Source : Nguyen, T. et R. Wigle (2009), via B. Anderson, Cross-border transportation centre, University of Windsor (2011).

La vulnérabilité peut également être évaluée quantitativement en fonction de l'intersection du point d'entrée et de sortie et du mode de transport. Pour ce faire, chaque combinaison d'un point et d'un mode de transport est considérée comme un

⁶ Le « juste-à-temps » est une méthode d'organisation et de gestion de la production qui consiste à minimiser les stocks et les en-cours de fabrication.

point de passage. L’intersection du point de passage et du mode de transport est ce que l’on appelle la « logistique ».

Il est également nécessaire de prendre en compte les éléments qui constituent la nature d’un produit. En effet, chaque petite composante est essentielle au processus de production. Une perturbation touchant un seul produit pourrait avoir des conséquences sur l’ensemble du processus de production. Par exemple, s’il manque une seule des 700 pièces nécessaires à la fabrication d’un ventilateur, celui-ci ne pourra être fabriqué.

Tant pour les importations que pour les exportations, la plupart des points d’entrée et de sortie ne traitent qu’une quantité négligeable du commerce canadien (voir Tableaux 14 et 15). On constate toutefois la prépondérance du transport routier.

En effet, malgré la présence de plus de 400 points de sortie et 600 points d’entrée sur les frontières canadiennes, la grande majorité des échanges commerciaux du pays sont concentrés sur un nombre restreint points de passages uniquement.

Tableau 13 : Distribution des importations par point de passage, Canada, 2019

Type de point de passage	Part des importations	Nombre de passages effectués	Part des importations aux points de passages les plus utilisés
Aérien	13,3 %	123	52,0 %
Autre	2,5 %	144	32,6 %
Ferroviaire	8,7 %	82	36,2 %
Routier	52,6 %	200	27,3 %
Maritime	22,8 %	82	22,9 %
Total	100 %	421	11,6 %

Source : Affaires Mondiales Canada



Tableau 14 : Distribution des exportations par point de passage, Canada, 2019

Type de point de passage	Part des exportations	Nombre de passages effectués	Part des exportations aux points de passages les plus utilisés
Aérien	10,9 %	83	56,9 %
Autre	16,8 %	48	69,2 %
Ferroviaire	16,0 %	73	25,4 %
Routier	36,7 %	115	29,8 %
Maritime	19,6 %	102	40,0 %
Total	100 %	421	11,6 %

Source : Affaires Mondiales Canada

Pour approfondir l’analyse, on peut ajouter les dimensions du produit et de l’industrie à l’analyse. Ainsi, pour chaque type de point de passage, le tableau 15 (importations) et le tableau 16 (exportations) présentent :

- Le nombre d’observations;
- La quantité moyenne de chaque produit exporté par un mode donné à un point de passage (i.e. pour ce qui est des exportations effectuées par voie aérienne, chaque aéroport par lequel un produit est acheminé traite en moyenne 6 % des cargaisons de ce produit);
- La moyenne du point de passage le plus utilisé pour un produit donné (p. ex., sur le plan des exportations par voie aérienne, l’aéroport le plus utilisé traite en moyenne 18,3 % des cargaisons d’un produit qui y est acheminé);
- L’IHH moyen pour chaque produit (en fonction du mode de transport);
- La vulnérabilité moyenne de l’ensemble des industries; la vulnérabilité maximale de chaque industrie.

Les données présentées dans ces deux tableaux traduisent bien la vulnérabilité des exportations et des importations vis-à-vis des perturbations potentielles du transport routier, et dans une moindre mesure, au transport maritime (exportations). La mesure de la vulnérabilité est bornée de 0 à 100. Un résultat nul dénote l’absence de vulnérabilité tandis que 100 caractérise une vulnérabilité maximale. Ce qui est donc particulièrement intéressant ici est donc de comparer les moyennes des modes de transport entre elles.



Tableau 15 : Vulnérabilité des importations

Statistiques sommaires sur la vulnérabilité des importations par produit et par point de passage					
Type de point de passage	Observations	Part moyenne d’un produit importé à un point de passage	Moyenne du point de passage le plus utilisé	IHH moyen du produit	Vulnérabilité moyenne des industries
Aérien	86 304	1,4 %	8,0 %	0,029	2,6
Autre	97 944	0,2 %	0,8 %	0,003	1,5
Ferroviaire	20 048	1,7 %	5,2 %	0,019	1,4
Routier	253 780	2,3 %	22,7 %	0,109	13,8
Maritime	48 166	5,1 %	17,0 %	0,072	5,8
Total	506 242	2,0 %	30,9 %	0,068	25,1

Source : Affaires Mondiales Canada

Tableau 16 : Vulnérabilité des exportations

Statistiques sommaires sur la vulnérabilité des exportations par produit et point de passage					
Type de point de passage	Observations	Part moyenne d’un produit exporté à un point de passage	Moyenne du point de passage le plus utilisé	IHH moyen du produit	Vulnérabilité moyenne des industries
Aérien	16 987	6,0 %	18,3 %	0,100	4,0
Autre	533	2,0 %	5,7 %	0,034	1,2
Ferroviaire	4 252	4,6 %	13,3 %	0,063	2,7
Routier	37 834	7,8 %	33,0 %	0,199	20,8
Maritime	14 796	7,7 %	18,8 %	0,108	9,4
Total	74 402	7,1 %	43,0 %	0,150	38,0

Source : Affaires Mondiales Canada



En outre, ces résultats corroborent l'affirmation selon laquelle la plupart des points de passage du pays traitent une quantité négligeable du commerce canadien, alors que quelques points de passage en traitent la majeure partie. La part moyenne des importations par point de passage n'est que de 2% (Tableau 15) tandis que celle des exportations n'est que de 7% (Tableau 16).

Cependant, les statistiques de la moyenne sont quelque peu trompeuses. En moyenne, c'est 31% de la valeur d'un produit importé et 43% de la valeur d'un produit exporté, respectivement, qui sont acheminés dans un seul point de passage.

On est donc à même de constater que même si la majorité des produits entrent ou sortent du pays par des douzaines de points de passage, la majeure partie de la valeur traverse uniquement la frontière à quelques-uns de ces points.

Les Tableaux 17 et 18 présentent la vulnérabilité logistique totale en ce qui a trait aux importations et aux exportations par industrie.

Tableau 17 : Vulnérabilité logistique (en tenant compte des modes de transport) des importations par industrie

Vulnérabilité totale des importations, par industrie	
Industrie	Vulnérabilité
Production et transformation de métaux non ferreux (sauf l'aluminium)	80.4
Préparation et conditionnement de poissons et de fruits de mer	64.1
Autres activités diverses de fabrication	59.6
Fabrication de sièges et enjolivures intérieures pour véhicules automobiles	54.3
Fabrication de moteurs et de pièces de moteurs à essence pour véhicules automobiles	53.3
Fabrication de pièces de transmission et de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles	53.3
Fabrication de résines, de caoutchouc synthétique et de fibres et de filaments artificiels et synthétiques	51.5
Fabrication de voitures et de véhicules automobiles légers	50.4
Emboutissage de pièces en métal pour véhicules automobiles	50.3



Fabrication de composants de direction et de suspension pour véhicules automobiles (sauf les ressorts)	50.1
Fabrication de produits chimiques de base	48.9
Fabrication de camions lourds	48.7
Sidérurgie	47.9
Fabrication de produits pharmaceutiques et de médicaments	47.6
Fabrication de produits du pétrole et du charbon (sauf les raffineries de pétrole)	44.2
Fabrication d'autres types de matériel et de composants électriques	44.2
Fabrication d'autres types de matériel de transport	44
Fabrication de produits en acier à partir d'acier acheté	44
Autres services des administrations publiques provinciales et territoriales	43.3
Extraction de charbon	41.8
Services urbains de transport en commun	41.3
Fabrication d'articles de quincaillerie	41.2
Fabrication de produits de viande	40.3
Fonderies	39.1
Forgeage et estampage	39
Fabrication de carrosseries et de remorques de véhicules automobiles	38.6
Services postaux	37.8
Fabrication de ressorts et de produits en fil métallique	37.7
Production, transport et distribution d'électricité	37.5
Services de nettoyage à sec et de blanchissage	37.2

Source : Affaires Mondiales Canada



Tableau 18 : Vulnérabilité logistique (en tenant compte des modes de transport) des exportations par industrie

Vulnérabilité totale des exportations, par industrie	
Industrie	Vulnérabilité
Extraction de charbon	100
Fabrication du tabac	99.1
Extraction des sables bitumineux	90.9
Extraction de minerais d'or et d'argent	89.6
Production et transformation de métaux non ferreux (sauf l'aluminium)	79.9
Fabrication de pièces de transmission et de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles	79.6
Fabrication de moteurs et de pièces de moteurs à essence pour véhicules automobiles	79.1
Fabrication de composants de direction et de suspension pour véhicules automobiles (sauf les ressorts)	78
Extraction de minerais de cuivre, de nickel, de plomb et de zinc	77.5
Fabrication de sièges et enjolivures intérieures pour véhicules automobiles	76.1
Extraction d'autres minerais métalliques	75.6
Culture en serre et en pépinière et floriculture (sauf le cannabis)	75.5
Emboutissage de pièces en métal pour véhicules automobiles	70.1
Fabrication de machines-outils pour le travail du métal	69.7
Extraction de diamant	67.9
Foresterie et exploitation forestière	67.7
Fabrication de systèmes de freinage pour véhicules automobiles	64.6
Pêche, chasse et piégeage	64.4
Aquaculture	63.8
Vineries et distilleries	63.4
Fabrication de produits de viande	63



Cultures agricoles (sauf le cannabis, la culture en serre et en pépinière et la floriculture)	60.6
Préparation et conditionnement de poissons et de fruits de mer	60.6
Extraction de minerais de fer	59.6
Fabrication de matériel électrique et électronique pour véhicules automobiles	56.6
Fabrication de camions lourds	56.5
Élevage (sauf l'aquaculture)	55.8
Fabrication de produits en acier à partir d'acier acheté	54.9
Fabrication d'articles de quincaillerie	54.7
Fabrication de produits pharmaceutiques et de médicaments	54.7

Source : Affaires Mondiales Canada

La vulnérabilité moyenne pour les importations est de 25,1 et celle des exportations se situe à 38,0. On constate que la vulnérabilité des exportations est beaucoup plus élevée que celle des importations, en particulier pour les industries minières et le secteur automobile.

Dans le tableau suivant, on recense les secteurs ayant les deux niveaux de vulnérabilité (importations plus exportations) les plus élevées pour chaque mode de transport et par industrie. Si l'ordonnancement est fait selon que les importations représentent le critère primaire et que les exportations représentent le critère secondaire (le chiffre entre parenthèses), on constate que la production de métaux non ferreux est significativement vulnérable au transport aérien.

Tableau 18 : Les industries les plus vulnérables, selon le mode de transport

Les industries les plus vulnérables, par type de point de passage				
Type de point de passage	Importations	Vulnérabilité logistique (en fonction du mode de transport)	Exportations	Vulnérabilité logistique (en fonction du mode de transport)
Aérien	Production et transformation de métaux non	80,4 (44,4)	Extraction de diamant	67,9 (67,8)



	ferreux (sauf l'aluminium)			
	Autres activités diverses de fabrication	59,6 (41,6)	Production et transformation de métaux non ferreux (sauf l'aluminium)	79,9 (59,8)
Autre	Fabrication de produits du pétrole et du charbon (à l'exception des raffineries de pétrole)	44,2 (27,8)	Extraction de sables bitumineux	90,9 (90,3)
	Extraction de charbon	41,8 (16,9)	Production, transport et distribution d'électricité	34,8 (33,2)
Ferroviaire	Fabrication de résines, de caoutchouc synthétique et de fibres et de filaments artificiels et synthétiques	51,5 (24,8)	Fabrication de voitures et de véhicules automobiles légers	49,0 (33,0)
	Fabrication de produits chimiques de base	48,9 (11,1)	Fabrication de résines, de caoutchouc synthétique et de fibres et de filaments artificiels et synthétiques	39,6 (27,4)
Routier	Fabrication de sièges et garnitures intérieures pour véhicules automobiles	54,3 (50,1)	Fabrication du tabac	99,1 (83,0)
	Fabrication de composants de direction et de	52,3 (49,2)	Fabrication de pièces de transmission et	79,6 (79,2)



	suspension pour véhicules automobiles (sauf les ressorts)		de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles	
Maritime	Sidérurgie	47,9 (33,1)	Extraction de charbon	100,0 (99,9)
	Raffineries de pétrole	37,1 (29,6)	Extraction de minerais d’or et d’argent	89,6 (88,6)

Source : Affaires Mondiales Canada

Dans le contexte du pont Ambassador, on constate que l’industrie automobile est fortement tributaire des perturbations du transport routier.

En revanche, si ce sont les exportations qui constituent le critère primaire au niveau du tri, on constate que l’industrie automobile (en particulier, la fabrication de pièces de transmission et de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles) reste significativement exposée aux vicissitudes du transport routier.

6) Le modèle intersectoriel et l’analyse des multiplicateurs

Afin de prendre la mesure de la vulnérabilité de la production et des emplois, il existe un outil méthodologique qui permet de ratisser ces activités de façon exhaustive : les modèles intersectoriels.

Ce type de modèle évalue l’impact final d’un choc donné sur chaque secteur de d’une économie donnée en matière de production, d’emplois et de recettes fiscales des gouvernements. Ce modèle utilise un tableau d’entrées-sorties qui illustre les opérations interindustrielles, c’est-à-dire tous les achats effectués par un secteur auprès de tous les autres secteurs d’une économie. De plus, les entreprises visées par l’étude sont classées selon le Système de classification des industries de l’Amérique du Nord (SCIAN).

Statistique Canada a construit un tel modèle pour l’économie canadienne, qui comporte une désagrégation par province. C’est ce dernier que nous avons utilisé

pour la partie quantitative de la présente étude, avec une attention particulière à l'économie ontarienne.

Ce type de modèle permet d'explorer les scénarios hypothétiques à un niveau assez détaillé, en examinant l'incidence des modifications exogènes de la demande finale sur la production tout en tenant compte des interdépendances entre différentes industries et différentes régions économiques et des fuites économiques liées aux importations et aux impôts.

Par exemple, on peut utiliser ces modèles pour se pencher sur la question suivante : si les exportations canadiennes de pétrole et de gaz doubleraient, quelles industries seraient les plus touchées et dans quelles provinces?

L'utilisation d'un modèle intersectoriel pour répondre à une question de ce genre permettrait d'estimer les effets indirects et certains des effets induits d'un tel choc de demande et de calculer les multiplicateurs correspondants.

Aparté : Le concept de multiplicateur économique

Qu'est-ce qu'un multiplicateur économique ? Appliqué à une communauté locale, un multiplicateur est une mesure de la façon dont les dollars injectés dans une communauté (i.e. un village, une ville, une province ou encore un pays) sont re-dépensés, de ce fait entraînant une activité économique supplémentaire. De façon équivalente, pour un dollar d'activité économique, le multiplicateur de production mesure l'effet combiné d'un changement de 1 \$ dans ses ventes sur la production de toutes les industries locales.

À cet égard, nous pouvons concevoir la communauté comme une économie fermée, avec dollars et ressources circulant, d'une part, entre les entités dans la communauté et, d'autre part, entre ces mêmes entités et le monde extérieur.

Le concept de multiplicateur peut donc être envisagé comme des rondes successives de dépenses. Ainsi, un dollar est introduit dans une communauté sur la base d'un bien qui a été vendu au monde extérieur (par exemple, le soja) et ce même dollar entraîne ensuite des dépenses locales supplémentaires.



Aparté : Le concept de multiplicateur économique

Par exemple, pour produire un dollar de soja, les agriculteurs doivent acheter des intrants locaux, se payer eux-mêmes, faire des investissements et, peut-être, engager de la main-d'œuvre locale.

Les achats locaux entraînent également d'autres dépenses dans la communauté, tandis que les achats sur des intrants hors communauté sont appelés des fuites, puisque l'argent n'est pas confiné à la juridiction elle-même. En conséquence, dans le monde réel, les importations représentent des fuites, puisqu'elles ne stimulent pas l'économie locale.

Prenons un exemple concret où le taux de fuites est de 60%, pour chaque dollar dépensé, 60 cents sont dépensés sur des biens importés. Il reste donc 40 cents qui stimulent l'économie locale dans la première ronde de dépenses.

La dépense locale restante 40 cents constituent le point de départ de la deuxième ronde et donc, cette fois-ci, 40% des 40 cents sont dépensés au sein de l'économie locale. (i.e. $0,4 * 40 \text{ cents} = 16 \text{ cents}$), tandis que les 24 cents restants ((i.e. $0,6 * 40 \text{ cents} = 24 \text{ cents}$) sont dépensés en intrants en provenance du monde extérieur.

Les 16 cents, à leur tour, déclenchent une troisième ronde successive qui ré-injecte 6 cents dans l'économie locale. Ce processus itératif continue jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'argent local à dépenser.

La somme de toutes les rondes de dépenses nous amène à un multiplicateur de 1,66 \$, à partir de la dépense initiale d'un dollar.

Le modèle intersectoriel reproduit ce même processus simplifié du multiplicateur, mais de manière beaucoup plus détaillée.

Le modèle intersectoriel calcule un certain nombre de multiplicateurs: PIB, revenus d'emploi et emploi. Différentes simulations produiront des multiplicateurs de différente ampleur en fonction de l'importance des fuites (par exemple, les importations). Les multiplicateurs fournissent une statistique récapitulative de l'impact économique d'un choc donné, et peuvent être utilisées prédire les impacts économiques de dépenses ou d'investissements d'ordre de grandeur similaire.



Comme pour tout exercice quantitatif, cette démarche scientifique comporte certaines limites, qui sont bien connues par les experts, mais l'outil représente ce qui se fait de mieux pour quantifier les impacts économiques d'une interruption d'activité économique d'un secteur donné sur tous les secteurs de l'économie canadienne. Parmi ces limites, on compte :

- Les modèles d'entrées-sorties sont linéaires : Ils supposent qu'un changement donné de la demande d'un bien ou des produits d'une industrie donnée se traduira par un changement proportionnel de la production.
- Le changement est immédiat : Les modèles intersectoriels ne tiennent pas compte du temps nécessaire pour que les changements se produisent dans la réalité. Ces modèles supposent que les ajustements économiques résultant d'un changement de la demande se produisent tous immédiatement, et non sur l'étendue d'une certaine période.
- Aucune contrainte de capacité : L'hypothèse est qu'il n'y a pas de contraintes de capacité et qu'une augmentation de la demande de main-d'œuvre entraînera une augmentation de l'emploi (plutôt qu'un simple redéploiement des travailleurs).

Il est important de garder en tête que si cette méthodologie permet de bien quantifier les retombées directes et indirectes d'un choc économique. Il est généralement accepté parmi les spécialistes que la grande majorité des impacts se feront sentir sur un horizon de moins de 2 ans. Les impacts attribuables à des changements de nature des investissements dans le temps, qui ont généralement des impacts à plus long terme (au-delà de 10 ans), ne peuvent pas être pris en compte dans ce genre de modèle.

Un exemple simple pourrait être éclairant ici pour comprendre les résultats qui vont suivre. Supposons la construction d'une usine de 100 millions de dollars et que survienne une interruption (une grève, par exemple) dans le secteur de la construction qui paralyse l'industrie pendant l'année prévue pour la construction de l'usine.

Voici les principaux impacts d'un tel scénario :

1. Un niveau d'activité additionnel d'une valeur de 100 millions de dollars ne sera pas concrétisé.
2. Tous les secteurs fournisseurs qui alimentent le secteur de la construction seront affectés.



3. Tous les secteurs qui dépendent du secteur de la construction seront également affectés.
4. Si la grève perdurait et que le projet était définitivement annulé, l'activité économique, les emplois et les recettes fiscales de l'État qui auraient découlé de l'activité (pas de la construction) de cette usine seraient perdus.

7) La vulnérabilité des emplois et des industries

La vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement en ce qui a trait au transport routier met à risque la production et les emplois des industries les plus concentrées en termes de fournisseurs et autour de ce mode de transport. Comme expliqué précédemment, le secteur canadien de la fabrication dépend du transport routier de façon significative et une part importante de ce secteur se trouve en Ontario.

Le nombre d'emplois dans une industrie dépend, entre autres, de la mesure dans laquelle celle-ci est en mesure de répondre à la demande pour sa production. Ainsi, on peut mesurer l'impact, en termes d'emplois, de chaque dollar de production fournie à la demande pour une industrie donnée.

On obtient alors un « multiplicateur » correspondant au nombre d'emplois⁷ ajouté à l'industrie par millions de dollars supplémentaire de production fourni à la demande. Ces multiplicateurs sont calculés par Statistique Canada à l'aide du modèle intersectoriel canadien (Statistique Canada, 2021).

Par exemple, au Canada, chaque fois que l'industrie de la fabrication produit l'équivalent d'un million de dollars supplémentaire, cela génère l'équivalent de 4,647 emplois. Inversement, si l'industrie peut produire l'équivalent d'un million de dollars de moins qu'à l'habitude, elle perdra l'équivalent de 4,647 emplois.

Le tableau suivant présente les impacts économiques de l'industrie des véhicules automobiles en Ontario. Dans ce tableau, le nombre d'emplois correspond au nombre total d'emplois par million de dollars de production. Le multiplicateur indique qu'il y a 2,747 emplois en Ontario pour chaque million de dollars de production pour l'industrie des véhicules automobiles légers.

⁷ Les emplois sont mesurés en « équivalent année-personne », c'est-à-dire la production divisée par ce que peut accomplir un travailleur à temps plein représentatif.



Tableau 14 : Exemple d’effets multiplicateurs sur la production et l’emploi

Ontario : Multiplicateur total						
	PIB aux prix du marché			Emplois		
Industrie	Fabrication de véhicules automobiles légers			Fabrication de véhicules automobiles légers		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
	Par dollar de production			Par million de dollar de production		
Toutes les provinces	0.420	0.434	0.422	2.905	3.123	3.146
À l’intérieur des provinces	0.379	0.388	0.375	2.532	2.730	2.747

Source : Statistique Canada

La concentration de plusieurs industries canadiennes autour de certains fournisseurs et du transport routier, en rendant leur capacité de production vulnérable à des interruptions à ces étapes de la chaîne d’approvisionnement, met donc à risque un certain nombre d’emplois.

Selon les dernières données disponibles sur la demande finale par industrie au pays, le secteur canadien de la fabrication compte pour environ 17% des emplois canadiens, c’est-à-dire 3 165 411 emplois, représentant autant de personnes à risque de perdre leur travail à la suite d’une diminution de la production dans leur secteur en raison, par exemple, d’une interruption du transport routier.

Notons que les emplois pris en considération incluent les emplois directs, indirects et induits. Les emplois directs sont ceux servant la production de l’industrie étudiée. Les emplois indirects sont ceux associés aux fournisseurs de l’industrie étudiée. Les emplois induits sont ceux qui sont tributaires de la consommation des deux catégories de travailleurs précédentes. Par exemple, les travailleurs de l’usine d’assemblage Chrysler mangent dans un restaurant près de l’usine. S’ils perdent leur travail et cessent d’aller manger au restaurant, celui-ci devra mettre fin à l’emploi de certains serveurs en raison de la diminution de la demande pour ses repas. Les postes de serveurs tributaires de la consommation des travailleurs de l’usine sont des emplois induits).

De ces emplois, plus du tiers (1 148 833) se trouvent en Ontario, où une diminution de la production équivalente à un millions de dollars coûte à l’industrie de la fabrication l’équivalent de 3,588 emplois.



De plus, au sein du secteur de la fabrication, fortement intégré avec les États-Unis, certaines industries affichent une préférence marquée pour certains points de passage entre les deux pays.

Entre autres, plusieurs industries reliées au secteur de l'automobile, acheminent une part significative de leurs intrants et extrants par le pont Ambassador, entre Windsor (Ontario) et Détroit (Michigan).

Les multiplicateurs pour ces industries sont relativement élevés à l'échelle nationale mais le sont davantage en Ontario. Entre autres un million de dollars de production en moins coûte 4,973 emplois dans la fabrication de carrosseries et de remorques de véhicules automobiles et 5 emplois dans la fabrication de systèmes de freinage pour véhicules automobiles. En Ontario, ces industries comptent respectivement 5954 et 3060 emplois. Un autre secteur dépendant fortement du pont Ambassador, celui de la machinerie et de l'équipement électrique, compte des industries au multiplicateur élevé en Ontario, notamment la fabrication de machines-outils pour le travail du métal (5,974 emplois par million de dollars) et la fabrication de machines industrielles (5,68 emplois par million de dollars). Ces industries comptent respectivement 25 333 et 14 090 emplois. En tout, les industries comprises dans ces deux secteurs hautement tributaires du pont Ambassador (voir annexe 1) comptent 339 275 emplois, c'est-à-dire 1,8% de l'ensemble des emplois canadiens et 4,4% de l'ensemble des emplois ontariens.

8) Le pont Ambassador

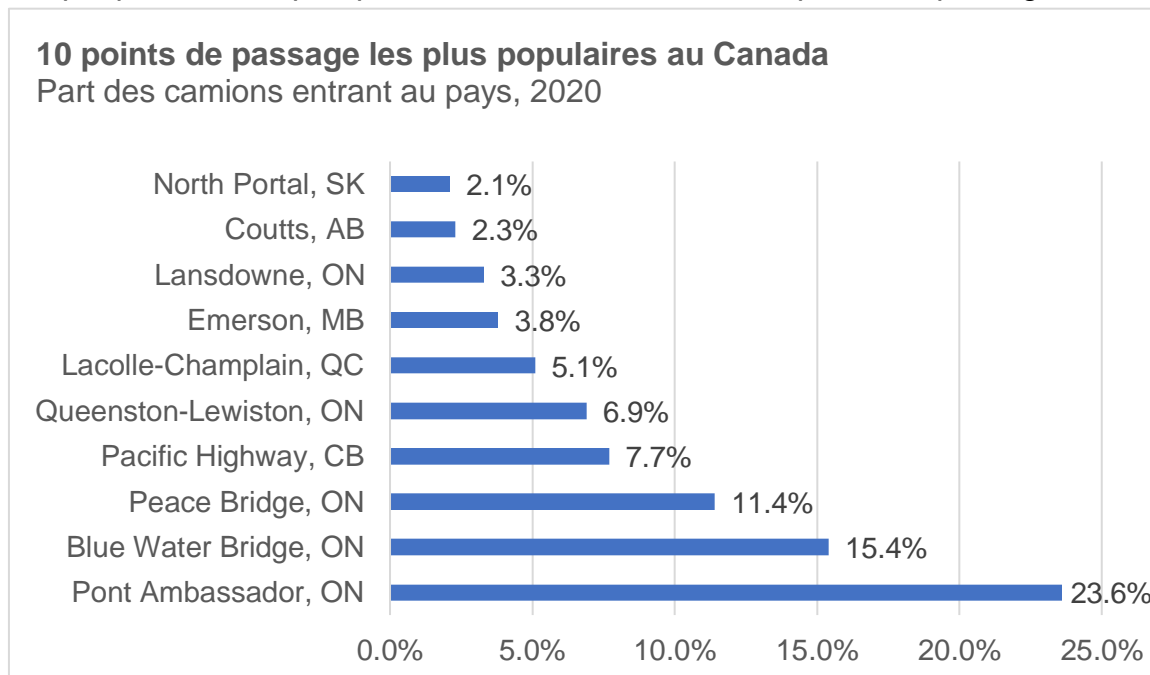
La partie routière du pont Ambassador à Windsor, en Ontario, est le plus grand port d'entrée du pays, où l'on traite 14,4 % des importations du Canada. Il s'agit également du point de passage routier où est dédouané le plus grand volume d'exportations (Affaires mondiales Canada (2019)).

En outre, une fermeture du pont Ambassador causerait d'autres problèmes majeurs puisque les autres bureaux de dédouanement ne seraient pas en mesure de traiter les quelque 30 % du commerce total effectué par transport routier gérés à ce point de passage. Ce volume commercial se traduit par le passage d'environ 8000 à 10 000 camions par jour sur le pont (Savage (2015)), pour un total d'environ 2,3 millions de traversées par année (Gingerich et al. (2015)).

Il est à noter que les industries de la machinerie et l'équipement commercial et industriel et des services de transport transitent énormément via le pont Ambassador (Gingerich et al. (2015)).

Des trois points de passage les plus importants entre le Canada et les États-Unis (le pont Ambassador et le Blue Water Bridge en Ontario, et le Cascade Gateway en Colombie-Britannique), le pont Ambassador reçoit la part la plus importante du commerce et du camionnage. En effet, la plus grande part du camionnage transfrontalier total au pays passe par l'Ambassador (27%), suivi par le Blue Water Bridge avec un proportion de 16%, puis par le Cascade Gateway à 10%. L'Ambassador occupe également la première place sur le plan du commerce transfrontalier, recevant 31% du volume canadien en 2017, suivi à nouveau du Blue Water Bridge à 16% et du Cascade Gateway à 6%. Quant à la circulation de véhicules personnels, l'Ambassador en reçoit 15%, derrière le Blue Water Bridge (18%) et le Cascade Gateway (19%) (Border Policy Research Institute et al. (2019)). Même à travers la pandémie, l'Ambassador a conservé le statut de point de passage le plus populaire au Canada (Graphique 1).

Graphique 1 : Transport par camion selon les différents points de passage



Source : Professeur Ambarish Chandra, Université de Toronto, via Bianca Bharti (Financial Post)

Des importations canadiennes passant sur le pont Ambassador en 2017, 37% provenaient de l'industrie du transport et 27% de l'industrie de la machinerie et de l'équipement électrique, deux industries clé du secteur de l'automobile.

Pour les exportations canadiennes passant par le pont Ambassador, on constate des proportions de 49% et 13%, respectivement.

Ces industries sont de loin les deux plus importantes de ce point de passage. À titre de comparaison, des importations canadiennes que supporte le point de passage majeur le plus près, le Blue Water Bridge à Sarnia, 20% sont associées à l'industrie du transport et 24% à celle de la machinerie et de l'équipement électrique. Les proportions sont de 29% et 12% respectivement pour les exportations.

La préférence marquée de ces industries, en particulier celle du transport, pour l'Ambassador, témoigne de la prépondérance de l'industrie automobile dans les environs du pont, en particulier à Windsor, à l'extrémité canadienne du pont. En effet, la ville compte plus de 10 000 travailleurs dans la production automobile, dont les deux plus grands employeurs privés sont une usine d'assemblage de Chrysler (le seul producteur mondial de divers modèles de la marque) et une usine de moteurs de Ford (Anderson (2011)).

À la lumière de l'importante concentration du secteur manufacturier canadien et la forte dépendance de l'économie du pays au transport routier, le bris de chaînes d'approvisionnement lié au transport routier pose un risque particulier pour l'Ontario et la région de Windsor.

Le flux journalier de personnes transitant par l'Ambassador reflète également l'intégration économique entre ses extrémités: plus de 6000 résidents de Windsor se rendent à leur emploi aux États-Unis en passant par le pont (Border Policy Research Institute et al. (2019)).

Point de passage le plus populaire au pays en 2020, l'Ambassador accueillait 23,6% des camions entrant au Canada, suivi du Blue Water Bridge avec 15,4% des camions (Bharti (2022)).

La présidente de Food Producers of Canada, Denise Allen, souligne également qu'en hiver, environ la moitié des produits de consommation alimentaires au pays proviennent des États-Unis, d'où l'importance de la fluidité des canaux de transport entre les deux pays.



L'Ontario Food Terminal à Toronto, le grossiste fournissant plusieurs épiciers ontariens, reçoit d'ailleurs 40% de ses produits de camions passant par l'Ambassador (Brend (2022)). Notons également la proximité de la ville de Leamington, la capitale canadienne de la culture en serre, qui exporte environ 80% de sa production de légumes aux États-Unis (Edmiston, (2022)).

Comme lors de l'examen de la distribution par point de passage, on constate que même si la majorité des produits entrent ou sortent du pays par des douzaines de points de passage, la majeure partie de la valeur traverse uniquement la frontière à quelques-uns de ces points.⁸ Les analyses effectuées par Affaires Mondiales Canada nous indiquent que les industries reliées au secteur automobile sont deux fois plus vulnérables que la moyenne de l'ensemble des industries aux perturbations logistiques du commerce international.

Le directeur de l'Automotive Parts Manufacturers's Association indique que lors du blocage du pont Ambassador en février dernier, ses membres ont perdu l'équivalent d'une semaine de production qu'ils ne pourront rattraper. En effet, il existe un nombre fini de quarts de travail planifiables dans une année, ainsi qu'un volume spécifique de production possible compte tenu de ce nombre de quarts de travail, ce qui rend certaines pertes irrécupérables, explique-t-il. Cela illustre à nouveau la vulnérabilité du secteur de l'automobile aux bris de chaînes d'approvisionnement, desquelles l'Ambassador est un élément clé (Edmiston, (2022)).

De plus, le blocage du pont Ambassador et les manifestations au centre-ville d'Ottawa ont soulevé certaines inquiétudes quant à la réputation du Canada en tant que pays stable et attractif pour l'investissement étranger. Ambarish Chandra, professeur à la Rotman School of Management de l'Université de Toronto, explique toutefois qu'ultimement, les décisions d'investissement incombaient aux compagnies privées. Selon lui, les blocages ne causeraient pas directement la fuite des firmes américaines. Toutefois, il soutient que le plus longtemps les blocages continuaient, plus la probabilité de voir les firmes américaines planifier leur relocalisation.

⁸ Par exemple, le produit « vis et boulons, fer ou acier » est exporté grâce à 90 points de sortie différents. Toutefois, 90 % de la valeur de ce produit est acheminée par seulement 6 de ces points de passage.



9) Le centre-ville d'Ottawa

Notre lecture de l'impact de l'occupation du centre-ville d'Ottawa par le convoi de camionneurs du 22 janvier au 23 février 2022 repose en grande partie sur une analyse de Nabatian, une firme d'analyse du secteur du détail.

Selon cette analyse, les pertes quotidiennes pour les entreprises du centre-ville d'Ottawa s'élèveraient à environ 900 000\$ par jour en ventes, excluant les autres coûts et revenus perdus comme les loyers, assurances, taxes, et soutien aux salariés.

Pour les commerces de Rideau centre, ces pertes s'élèveraient à environ 2,3 millions de dollars par jour. En tout, sur les 23 jours de l'occupation, ventes perdues équivalaient à environ 73 millions de dollars.

En comptant les pertes de revenus des salariés des commerces affectés par l'occupation, l'estimation des pertes effectuée par la firme Nabatian se situe entre 150 et 206 millions de dollars pour la durée de l'occupation (Ki Sun Hwang (2022)).

L'occupation du centre-ville d'Ottawa a également entraîné certaines dépenses municipales. Le travail du service de police de Windsor aurait coûté à la ville un total de 5 110 000\$, dont 2,5 millions de dollars en coûts de temps supplémentaire, 540 000\$ en hébergement, le même montant en repas, 130 000\$ pour l'aide en provenance du service de police de London et 100 000\$ additionnels en « coûts variés » (Bellacicco (2022)).

Conclusion

La présente analyse examine la dépendance des industries canadiennes à l'égard des différents modes de transport et leur vulnérabilité face à la fermeture d'un point de passage frontalier.

Dans l'ensemble, on constate la grande dépendance des industries canadiennes au transport routier, tant pour l'approvisionnement (importations) que pour leurs exportations de marchandises. Le Canada, et dans une plus large mesure l'Ontario, étant de petites économies ouvertes commerçant de façon importante avec les États-Unis, ces économies et leur commerce sont donc vulnérables aux perturbations du transport routier, en particulier dans le cadre des chaînes d'approvisionnement intégrées des deux côtés de la frontière canado-américaine.

Malgré la prépondérance du transport routier à travers tous les types d'industrie, celle de la fabrication de véhicules automobiles s'avère particulièrement vulnérable aux perturbations de ce mode de transport. Elle présente en effet certaines des concentrations des importations et des exportations autour du transport routier les plus élevées.

Présentant une forte intégration économique avec les États-Unis, cette industrie suit la tendance du commerce canadien consistant à acheminer une grande proportion de ses marchandises par un seul point de passage entre les deux pays. Pour l'industrie automobile, il s'agit du pont Ambassador, le pont recevant la part la plus importante du commerce de marchandises au pays.

La région de Windsor (Ontario), à l'extrémité canadienne du pont Ambassador, compte un nombre significatif d'emplois dans l'industrie automobile, un employeur important pour toute la province de l'Ontario. Globalement, une perturbation prolongée au sein des industries affichant la plus forte préférence pour le pont Ambassador mettrait à risque près de 420 000 emplois, dont près de 400 000 en Ontario.

Le blocage du pont Ambassador aurait entraîné des pertes totales estimées entre 150 et 400 millions de dollars par jour, pour un total équivalent à entre 0,1% et 0,2% du PIB canadien.

Quant au centre-ville d'Ottawa, les pertes attribuables à son occupation s'élèveraient à entre 150 et 200 millions de dollars.



BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, B. (2011). The Border and the Ontario Economy. *Cross-border transportation centre*. Dans University of Windsor (dir.) Récupéré de : <http://cbinstitute.ca/wp-content/uploads/2015/09/The-Border-and-the-Ontario-Economy.pdf>
- Bellacicco, B. (2022), « Ambassador Bridge protests cost city more than \$5.6 million, says City of Windsor », CTV News, <https://windsor.ctvnews.ca/ambassador-bridge-protests-cost-city-more-than-5-6-million-says-city-of-windsor-1.5819705#:~:text=According%20to%20the%20city%2C%20due,in%20%E2%80%9Cother%20miscellaneous%E2%80%9D%20costs>
- Bharti, B. (14 février 2022). How the Ambassador Bridge blockade hit Canada's economy – and our reputation. *Financial Post*. Récupéré de: <https://financialpost.com/news/how-the-ambassador-bridge-blockade-hit-canadas-economy-and-our-reputation>
- Boileau, D., et Sydor, A. (2021). Vulnerability of Canadian Industries to Disruptions in Global Supply Chains. *Global Affairs Canada*. Récupéré de: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/economist-economiste/analysis-analyse/supply-chain-vulnerability.aspx?lang=eng>
- Border Policy Research Institute, University at Buffalo et Cross-Border Institute. (2019). *Border Barometer*. Récupéré de : <https://www.cbinstitute.ca/wp-content/uploads/2018/11/Border-Barometer.pdf>
- Brend, Y. (22 février 2022). Why economists says it's a bad idea to rely on a privately owned bridge for 25% of Canada's trade with the US. *CBC News*. Récupéré de : <https://www.cbc.ca/radio/costofliving/ambassador-bridge-protests-trade-us-canada-border-cargo-trucks-convoy-1.6355981>
- Edmiston, J. (9 février 2022). Ambassador Bridge blockade spells trouble for grocers, greenhouses. *Financial Post*. Récupéré de : <https://financialpost.com/news/economy/ambassador-bridge-blockade-spells-trouble-for-grocers-greenhouses>

- Gingerich, E., Maoh, H. et Anderson, W. (1^{er} janvier 2015). Border Crossing Choice Behavior of Trucks Along Trade Corridor Between Toronto, Ontario, Canada, and Chicago, Illinois. *Transportation Research Record Journal*. Récupéré de : https://www.researchgate.net/publication/281614096_Border_Crossing_Choice_Behavior_of_Trucks_Alone_Trade_Corridor_Between_Toronto_Ontario_Canada_and_Chicago_Illinois
- Ki Sun Hwang, P. (11 mars 2022). 'Freedom Convoy' cost downtown Ottawa millions per day, experts estimate. *CBC News*. Récupéré de : <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/economic-impact-freedom-convoy-downtown-ottawa-1.6376248>
- Savage, L. (2015), « Land of the Freeloaders », *Macleans*, Vol. 128, issue 21.
- Statistique Canada. (8 avril 2022). Commerce international de marchandises pour tous les pays et les principaux partenaires commerciaux, mensuel (x 1 000 000). *Statistique Canada*. Récupéré de : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/cv.action?pid=1210001101>
- Statistique Canada. (8 avril 2022). Commerce international de marchandises du Canada par pays et par section de produits sur une base douanière, annuel (x 1000). *Statistique Canada*. Récupéré de : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1210013001>
- Statistique Canada. (8 avril 2022). Commerce international du Canada par province et pays, et par section de produit, sur une base douanière, annuel (x 1000). *Statistique Canada*. Récupéré de : https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1210013301&request_locale=fr
- Statistique Canada. (8 avril 2022). Commerce international de marchandises par province, par produit et les principaux partenaires commerciaux (x 1000). *Statistique Canada*. Récupéré de : https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1210011901&request_locale=fr
- Statistique Canada. (18 novembre 2021). Multiplicateurs d'entrées-sorties, provinciaux et territoriaux, niveau détail. *Statistique Canada*. Récupéré de : https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610059501&request_locale=fr



Statistique Canada. (18 novembre 2021). Multiplicateurs d'entrées-sorties, provinciaux et territoriaux, niveau sommaire. *Statistique Canada*. Récupéré de :

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610011301&request_locale=fr

Statistique Canada. (18 novembre 2021). Multiplicateurs d'entrées-sorties, niveau détail. *Statistique Canada*. Récupéré de :

<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3610059401>

Statistique Canada. (18 novembre 2021). Multiplicateurs d'entrées-sorties, niveau sommaire. *Statistique Canada*. Récupéré de :

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610001301&request_locale=fr

Statistique Canada. (8 juin 2022). Tableaux d'entrées-sorties symétriques, niveau détail (x 1000). *Statistique Canada*. Récupéré de :

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610000101&request_locale=fr

Statistique Canada. (8 juin 2022). Tableaux d'entrées-sorties symétriques, niveau sommaire (x 1 000 000). *Statistique Canada*. Récupéré de :

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610008401&request_locale=fr



ANNEXE 1

Tableau A1 : Production, multiplicateurs et nombre d'emplois des industries appartenant aux secteurs affichant une préférence pour le pont Ambassador, Canada.

Industrie	Millions de dollars de production	Multiplicateur	Nombre d'emplois
Fabrication de machines industrielles	5208.90	5.852	30482
Fabrication de machines pour le commerce et les industries de services	4526.07	5.233	23685
Fabrication de machines-outils pour le travail du métal	3988.85	6.575	26227
Fabrication de moteurs, de turbines et de matériel de transmission de puissance	1584.49	5.803	9195
Fabrication d'autres produits électroniques	7723.10	4.729	36523
Fabrication de matériel électrique	4644.23	4.828	22422
Fabrication d'autres types de matériel et de composants électriques	4191.60	4.534	19005
Fabrication de voitures et de véhicules automobiles légers	42477.23	2.393	101648
Fabrication de camions lourds	2453.19	3.296	8086
Fabrication de carrosseries et de remorques de véhicules automobiles	3330.84	5.571	18556
Fabrication de moteurs et de pièces de moteurs à essence pour véhicules automobiles	4413.30	3.306	14590
Fabrication de matériel électrique et électronique pour véhicules automobiles	1242.77	4.507	5601



Fabrication de composants de direction et de suspension pour véhicules automobiles (sauf les ressorts)	2927.64	3.813	11163
Fabrication de systèmes de freinage pour véhicules automobiles	205.87	5.538	1140
Fabrication de pièces de transmission et de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles	3983.64	4.029	16050
Fabrication de sièges et enjolivures intérieures pour véhicules automobiles	4448.20	4.937	21961
Emboutissage de pièces en métal pour véhicules automobiles	5987.53	4.272	25579
Fabrication d'autres pièces pour véhicules automobiles	5347.53	4.716	25219
Total	108684.97		417132

Source : Statistique Canada, tableau 36-10-0594-01 et tableau 31-10-0001-10



Tableau A2 : Production, multiplicateurs et nombre d'emplois des industries appartenant aux secteurs affichant une préférence pour le pont Ambassador, Ontario.

Industrie	Millions de dollars de production	Multiplicateur	Nombre d'emplois
Fabrication de machines industrielles	2,480.66	5.68	14,090
Fabrication de machines pour le commerce et les industries de services	2,706.29	4.225	11,434
Fabrication de machines-outils pour le travail du métal	4,240.58	5.974	25,333
Fabrication de moteurs, de turbines et de matériel de transmission de puissance	547.88	5.573	3,053
Fabrication d'autres produits électroniques	4,171.11	3.926	16,376
Fabrication de matériel électrique	2,364.73	4.451	10,525
Fabrication d'autres types de matériel et de composants électriques	2,344.03	3.701	8,675
Fabrication de voitures et de véhicules automobiles légers	56,725.84	2.118	120,145
Fabrication de camions lourds	255.63	2.378	608
Fabrication de carrosseries et de remorques de véhicules automobiles	1,197.24	4.973	5,954
Fabrication de moteurs et de pièces de moteurs à essence pour véhicules automobiles	5,523.40	2.716	15,002
Fabrication de matériel électrique et électronique pour véhicules automobiles	1,333.18	3.92	5,226
Fabrication de composants de direction et de suspension pour véhicules automobiles (sauf les ressorts)	2,212.17	3.453	7,639



Fabrication de systèmes de freinage pour véhicules automobiles	611.86	5.001	3,060
Fabrication de pièces de transmission et de groupe motopropulseur pour véhicules automobiles	4,716.48	3.688	17,394
Fabrication de sièges et enjolivures intérieures pour véhicules automobiles	5,833.50	4.419	25,778
Emboutissage de pièces en métal pour véhicules automobiles	7,107.47	3.837	27,271
Fabrication d'autres pièces pour véhicules automobiles	5,350.18	4.058	21,711
Total	109,722.21		339,275

Source : Statistique Canada, tableau 36-10-0595-01 et catalogue 15-211-X



La mésinformation, la désinformation, la malinformation et le Convoi : un examen des rôles et des responsabilités des médias sociaux

Emily B. Laidlaw

Professeure agrégée, Université de Calgary



Résumé

Le présent document soutient la Commission sur l'état d'urgence chargée d'examiner « les effets, le rôle et les sources de la désinformation et de la mésinformation, notamment l'utilisation de médias sociaux »¹. L'expression « médias sociaux » est utilisée au sens large dans ce document pour désigner des applications conçues pour donner la possibilité d'interagir avec des tiers, de créer et de partager du contenu, notamment des messages, des vidéos, de l'audio et des images.

Ce document ne fait pas de constatations factuelles en ce qui concerne la manipulation de l'information en ligne et le Convoi. Son objectif est plutôt d'arriver à mieux comprendre l'environnement informationnel de la mésinformation, de la désinformation et de la malinformation, la façon dont il est réglementé et la manière dont il a été intimement lié au Convoi. Les médias sociaux ont été le système nerveux central du Convoi, et l'exploration de leur rôle recoupe de nombreux domaines, tels que le droit, la psychologie, l'histoire, la sociologie et les politiques publiques, pour n'en citer que quelques-uns. Même dans le domaine du droit, les lois applicables (et les lacunes importantes des lois) sont trop nombreuses pour être examinées en détail. Pour les lecteurs intéressés, je fournis autant de détails que possible dans les notes de bas de page, et je les encourage également à consulter les nombreuses sources citées dans ce document.

Voici la structure du présent document. La partie I examine les divers médias sociaux utilisés dans le Convoi, la signification des mots mésinformation, désinformation et malinformation, la façon dont l'information se répand, ses aspects psychologiques et ses effets. Les parties II et III examinent la manière dont est réglementée la manipulation de l'information dans les médias sociaux. Deux aspects de la réglementation sont pertinents. Premièrement, quelles sont les lois qui réglementent les utilisateurs et les autres entités qui consomment ou diffusent la mésinformation, la désinformation ou la malinformation? Il s'agit de la question de savoir, par exemple, si une personne commet un crime ou peut être civilement responsable lorsqu'elle diffuse des fausses informations. Un élément nécessaire de cette analyse est le droit à la liberté d'expression : sa valeur, son application et ses limites. Cet aspect de la

¹ Voir a)(ii)(C) <https://publicorderemergencycommission.ca/files/documents/Order-in-Council-De%CC%81cret-2022-0392.pdf>.



réglementation est examiné à la partie II. Deuxièmement, quelles sont les responsabilités juridiques et les responsabilités de gouvernance des fournisseurs de médias sociaux en matière de mésinformation, de désinformation et de malinformation? Cet aspect est examiné à la partie III et nécessite une analyse des lois qui régissent les entreprises de médias sociaux et de la manière dont celles-ci s'autoréglementent via la modération du contenu².

Partie I Le Convoi et l'environnement de l'information en ligne

Les médias sociaux et le Convoi

Les médias sociaux ont fourni le réseau qui a donné une forme et une voix au Convoi, un mouvement par ailleurs « peu structuré » et « décentralisé »³. Comme le souligne Stephanie Carvin, le militantisme en ligne a été « l'élément vital du mouvement du Convoi »⁴ [traduit par nos soins]. Il s'agissait d'un mouvement canadien, amplifié d'abord par des influenceurs canadiens sur les médias sociaux, et ensuite par des médias et des influenceurs américains, et exploité par d'autres acteurs dans le monde⁵. Les organisateurs et les influenceurs ont utilisé une variété de médias sociaux, comprenant des applications vidéo et audio et des applications de messagerie, pour diffuser leurs messages et communiquer avec leurs adeptes et

² Je tiens à remercier mes assistants de recherche, Akinkunmi Akinwunmi et Sylvana Crosby, pour l'excellent travail qu'ils ont accompli en soutien à la rédaction du présent document.

³ CBC, « How anger, faith and conspiracy theories fuelled the trucker convoy » (24 février 2022) *The Fifth Estate*.

⁴ Stephanie Carvin, « How the Freedom Convoy was fuelled by online activism » (5 mars 2022) *National Post*, en ligne : <https://nationalpost.com/opinion/stephanie-carvin-how-the-freedom-convoy-was-fuelled-by-online-activism>.

⁵ *Ibid.* Des comptes du Convoi frauduleux et piratés ont été créés et supprimés par Facebook : Elizabeth Culliford, « Meta says it removed scammers' Canada convoy Facebook group » (7 février 2022) Reuters, en ligne : <https://www.reuters.com/technology/meta-says-it-removed-scammers-canada-convoy-facebook-groups-2022-02-08/>; Anya van Wagtendonk et al., « The hacked account and suspicious donations behind the Canadian trucker protests » (8 février 2022) Grid, en ligne : <https://www.grid.news/story/misinformation/2022/02/08/the-hacked-account-and-suspicious-donations-behind-the-canadian-trucker-protests/>.

abonnés. Ces applications incluent notamment Facebook, Twitter, TikTok, YouTube, Rumble, BitChute, Odysee, Telegram et Zello⁶.

Certains aspects sont essentiels en ce qui concerne le rôle des médias sociaux dans le Convoi. Premièrement, le mouvement a commencé bien avant janvier 2022⁷. L'organisation initiale du Convoi s'est faite par l'intermédiaire d'un groupe Facebook, Canada Unity, qui a mené un convoi « United We Roll » en 2019. Avant l'organisation du Convoi, le contenu publié sur Canada Unity avait pour thèmes l'antivaccination et l'anticonfinement⁸. Il semblerait que de nombreux comptes et influenceurs du Convoi avaient des liens avec des groupes d'extrême droite comme les gilets jaunes canadiens et étaient porteurs de théories du complot⁹. Deuxièmement, le mouvement s'est construit « presque entièrement par le partage de liens vidéo »¹⁰. Les plateformes de partage de vidéos utilisées comprennent YouTube, et les plateformes alternatives à YouTube Rumble, BitChute et Odysee, les plateformes de diffusion en direct sur Facebook et Twitter, ainsi que TikTok¹¹. Comme nous le verrons plus loin à la section portant sur la psychologie et les dangers de la manipulation de l'information, les vidéos et les images sont des vecteurs particulièrement puissants d'influence des utilisateurs. Troisièmement, les messages étaient diffusés sur plusieurs plateformes, ce qui avait des répercussions sur la modération du contenu. Par exemple, des vidéos publiées sur Facebook ont entraîné un sociofinancement du Convoi et ont dirigé les

⁶ La liste ne répertorie pas tous les médias sociaux auxquels ont eu recours les organisateurs et les influenceurs du Convoi, mais elle donne une idée des principaux services utilisés. Voir ce résumé : Maggie Parkhill, « Who is who? A guide to the major players in the trucker convoy protest » (22 février 2022) *CTV News*, en ligne : <https://www.ctvnews.ca/canada/who-is-who-a-guide-to-the-major-players-in-the-trucker-convoy-protest-1.5776441>.

⁷ Ryan Broderick, « How Facebook Twisted Canada's Trucker Convoy into an International Movement » (19 février 2022) *The Verge*, en ligne : <https://www.theverge.com/2022/2/19/22941291/facebook-canada-trucker-convoy-gofundme-groups-viral-sharing>.

⁸ *Fifth Estate*, *supra* note 3.

⁹ Broderick, *supra* note 7.

¹⁰ Ryan Broderick explique certaines de ses recherches dans son infolettre *Garbageday* publiée sur la plateforme Substack : « Freedom Convoy Facebook Content Is Coming From YouTube » (9 février 2022), en ligne : <https://www.garbageday.email/p/boomers-are-weird-and-obsessive-posters>.

¹¹ Parkhill, *supra* note 6; Press Progress, « Meet the Extremists and Social Media Influencers at the Centre of the Far-Right Siege of Ottawa » (8 février 2022), en ligne : <https://pressprogress.ca/meet-the-extremists-and-social-media-influencers-at-the-centre-of-the-far-right-siege-of-ottawa/>.

utilisateurs vers GoFundMe. Une vidéo téléchargée sur Rumble, dont la modération du contenu est moins restrictive, a été partagée sur Facebook et sur l'application de messagerie Telegram. La modération du contenu sur ces plateformes est examinée à la partie III.

Le Convoi a d'abord été organisé par le groupe Facebook Canada Unity. Alors que l'exemption de l'obligation de vaccination pour les camionneurs devait prendre fin en janvier 2022, Canada Unity a commencé à publier des messages concernant les camionneurs. Puis un groupe Facebook « Convoi de la liberté 2022 » (« 2022 Freedom Convoy ») a été créé. Au moment de la rédaction de ce document, la page Facebook de Canada Unity comptait 79 877 abonnés et 34 161 mentions « j'aime »¹². Sur Twitter, certains des messages les plus anciens remontaient au 12 janvier 2022¹³. Le 18 janvier 2022, la popularité du Convoi sur Facebook a pris de l'ampleur lorsqu'une vidéo sur le mouvement de protestation a été publiée sur Rumble¹⁴. La vidéo, intitulée « Convoi de la liberté 2022 », a été vue 60 588 fois sur Rumble¹⁵. Elle fournissait des liens vers des groupes sur Facebook, Telegram, GoFundMe et Change.org, ainsi que vers le site Web de Canada Unity.

Outre les médias sociaux couramment utilisés, les organisateurs ont eu recours à l'application de messagerie Telegram, à l'application de walkie-talkie Zello et aux plateformes de partage de vidéos Rumble, BitChute et Odysee¹⁶. Telegram est une application de messagerie constituée de groupes et de canaux. Les groupes sont des espaces où les membres peuvent discuter, tandis que les canaux permettent la diffusion de messages à un large public. Les groupes et les canaux peuvent être publics ou privés. Cependant, même les groupes privés peuvent compter jusqu'à

¹² URL du groupe Facebook de Canada Unity : <https://www.facebook.com/CanadaUnity/>.

¹³ Voir les publications sur Twitter de Canadian for Freedom (12 janvier 2022) :

<https://twitter.com/CanFreedomLover/status/1481340478247346179?s=20&t=j-FIYPbSX217iiv4Z4DKPw>, Dr. Ezra Kaxah (13 janvier 2022) :

<https://twitter.com/EzraKahan/status/1481760964043325448?s=20&t=j-FIYPbSX217iiv4Z4DKPw>, et (17 janvier 2022) :

<https://twitter.com/EzraKahan/status/1483134186919706626>, et Fringe-Juli (13 janvier

2022) : <https://twitter.com/Juliz1lb/status/1481767182577160193?s=20&t=j-FIYPbSX217iiv4Z4DKPw>.

¹⁴ Ryan Broderick, *supra* note 7.

¹⁵ Ce chiffre date du 31 août 2022.

¹⁶ TVO Today, « How does Social Media Fuel Protest? » (18 février 2022), en ligne :

<https://www.tvo.org/video/how-does-social-media-fuel-protest>.

200 000 membres, et les canaux peuvent avoir un nombre illimité d'abonnés¹⁷. Telegram prend en charge ce qu'elle appelle les « discussions secrètes », qui utilisent un cryptage de bout en bout, ce qui signifie que Telegram ne voit pas le contenu de ces discussions de groupe et ne le stocke pas sur ses serveurs. Seuls les participants au groupe sont au courant des discussions et des échanges¹⁸.

L'application Zello a été utilisée par les organisateurs du Convoi pour coordonner les lieux de rencontre¹⁹. Zello est une application de walkie-talkie qui permet aux utilisateurs de configurer des canaux de communication publics ou privés. Les canaux privés sont cryptés de bout en bout. Les organisateurs ont principalement utilisé les canaux publics, qui sont limités à 7 000 utilisateurs²⁰. Une fois qu'ils sont dans un canal, les utilisateurs peuvent entendre toutes les autres personnes qui s'y trouvent et leur parler. L'organisateur peut mettre en place plusieurs canaux et diffuser des messages sur tous les canaux en même temps. Les utilisateurs peuvent être connectés à plusieurs canaux en même temps²¹. Ils peuvent également envoyer des textos et des images. Avec Zello, les organisateurs ont créé plusieurs canaux de communication. Par exemple, pour le barrage du pont Ambassador, un canal appelé « Windsor Convoy 2 » a été utilisé. Des contre-manifestants ont utilisé certains de ces canaux et ont perturbé les communications²². Tout au long de la manifestation, les organisateurs ont communiqué avec leurs partisans sur divers médias sociaux en diffusant des événements en direct, en publiant des vidéos, des memes et des textos, et les partisans ont participé en commentant ou en partageant des publications, ou en créant leur propre contenu.

Il n'est pas possible de désigner un seul média social qui aurait joué un rôle central dans le Convoi. Ce sont plutôt tous les médias sociaux qui ont servi de système nerveux au Convoi, comme c'est le cas pour de nombreux mouvements à l'ère numérique. Comme le montre le présent document, divers facteurs ont convergé pour donner un élan au Convoi, notamment en ce qui concerne l'amplification et l'influence.

¹⁷ FAQ de Telegram, en ligne : <https://telegram.org/faq#g-quelle-est-la-difference-entre-les-groupes-et-les-canaux>.

¹⁸ Politique sur la vie privée de Telegram, en ligne (en anglais) : <https://telegram.org/privacy>.

¹⁹ Demar Grant, « What is Zello? Inside the app that helped organize « freedom convoy » blockades » (11 février 2022) *Toronto Star*, en ligne : <https://www.thestar.com/news/canada/2022/02/11/what-is-zello-inside-the-app-that-helped-organize-freedom-convoy-blockades.html>.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Les canaux de Zello, en ligne (en anglais) : <https://zello.com/product/features/channels/>.

²² Grant, *supra* note 18.

La conception des médias sociaux, notamment leurs systèmes de recommandation, de publicité et de modération du contenu, amplifie certains contenus, ce qui favorise l'apparition d'influenceurs (individus et médias) et la diffusion de leurs messages. Dans le cas du Convoi, les influenceurs ont principalement publié de courtes vidéos, qui sont des moyens efficaces de manipulation de l'information, et ont utilisé des applications de messagerie, qui sont moins susceptibles d'être modérées. La nature interplateforme des communications signifie que si l'on coupait une de leurs voies, la communication pourrait être réacheminée ailleurs. Au niveau des applications, l'un des seuls moyens d'échapper à l'élimination est la collaboration interplateforme²³. Au niveau de l'infrastructure, c'est la conception ouverte d'Internet²⁴.

²³ Voir toutefois Evelyn Douek, « The Rise of Content Cartels » (11 février 2020) *Knight First Amendment Institute*, en ligne : <https://knightcolumbia.org/content/the-rise-of-content-cartels>.

²⁴ Il est important de reconnaître l'architecture originale d'Internet et de comprendre la pile de protocoles Internet. Il n'y a pas qu'un seul modèle de la pile Internet. Le modèle le plus durable et le plus complet serait le modèle OSI développé par l'Organisation internationale de normalisation. Il existe d'autres intermédiaires que ceux qui ont été explorés jusqu'à présent et qui sont de plus en plus visés par la réglementation des contenus, surtout en raison des incidents de crise liés à des contenus violents et extrémistes et à la manipulation de l'information. Au sommet de la pile Internet se trouve la couche application ou couche de contenu. La plupart des débats sur la réglementation du contenu concernent cette couche, car c'est celle des médias sociaux. Les couches supérieures dans la pile Internet reposent sur des technologies situées plus en profondeur dans la pile pour fonctionner et sont affectées par leurs actions. En descendant dans la pile Internet, on trouve des technologies comme les fournisseurs d'hébergement Web (p. ex. WordPress) et les services d'informatique en nuage (p. ex. Amazon Web Services), et en dessous, les fournisseurs d'infrastructure de réseau (p. ex. les registres de noms de domaine, les fournisseurs de services Internet et les réseaux de prestation de services en nuage). Ce qu'il faut comprendre, c'est que plus on va en profondeur dans la pile, plus les actions réglementaires sont floues, imprécises et peu visibles : Georgia Evans, « Down the Stack: Power and Accountability in Internet Intermediaries' Content Moderation Decisions » (9 juillet 2021) *Kroeger Policy Review*, en ligne : <https://www.kroegerpolicyreview.com/post/down-the-stack-power-and-accountability-in-internet-intermediaries-content-moderation-decisions>.



Définitions de la mésinformation, de la désinformation et de la malinformation

La manipulation de l'information, quelle que soit sa portée, couvre un terrain vaste et varié et « ne date pas d'aujourd'hui, mais elle est maintenant alimentée par les nouvelles technologies »²⁵. La propagande, les canulars et les campagnes de dénigrement social existent depuis les premiers écrits. Et dans la mesure où les nouvelles technologies peuvent les faciliter et les amplifier, celles-ci ont été utilisées dans ce but, comme ce fut le cas de l'imprimerie de Gutenberg, des journaux et de la radio²⁶. Ce qui est différent de nos jours, ce sont le caractère abordable des réseaux sociaux, ainsi que la rapidité, la portée et la précision de la communication et de la diffusion des messages, et l'accès à des outils de rédaction et de publication bon marché²⁷.

L'espace global de la communication « est un bien commun de l'humanité »²⁸. Dans cet espace, la mésinformation, la désinformation et la malinformation fonctionnent comme un « système complexe », dans lequel des graines sont plantées, puis amplifiées pour atteindre un public plus large et se répandre dans le vaste écosystème de l'information²⁹. Il n'existe pas de définition uniforme de la mésinformation, de la désinformation et de la malinformation. Cela reflète la

²⁵ Cherilyn Ireton et al., *Journalisme, fake news & désinformation* (2018) UNESCO, p. 15.

²⁶ *Ibid* p. 15-19. Voir Heidi J.S. Tworek, *News From Germany: The Competition to Control World Communications, 1900-1945* (Harvard University Press, 2019).

²⁷ Samantha Bradshaw et al., « Industrialized Disinformation – 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation » (2020) *Computational Propaganda Research Project*, en ligne : <https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/industrialized-disinformation/> p. 11; Claire Wardle et Hossein Derakhshan, *Les désordres de l'information, Vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques*, Rapport du Conseil de l'Europe DGI(2017)09, en ligne : <https://rm.coe.int/0900001680935bd4> , p. 12-13.

²⁸ Reporters sans frontières, *L'espace global de l'information et de la communication : un bien commun de l'humanité*, en ligne : <https://rsf.org/fr/l-espace-global-de-l-information-et-de-la-communication-un-bien-commun-de-l-humanite>.

²⁹ Service canadien du renseignement de sécurité, *Qui dit quoi? Défis sécuritaires découlant de la désinformation aujourd'hui* (5 décembre 2016), en ligne : https://www.canada.ca/content/dam/ctsis-scrs/documents/publications/disinformation_post-report_fra.pdf, ch. 1.



complexité de ces concepts et la nature contextuelle de leur application³⁰. Je recommande l'utilisation des définitions de l'UNESCO :

- La désinformation est une fausse information dont la personne qui en est à l'origine connaît la fausseté. Il s'agit d'un mensonge intentionnel, délibéré, qui vise à répandre la désinformation et dont les auteurs sont des opérateurs malveillants.
- La mésinformation est une fausse information que la personne qui en est à l'origine croit vraie.
- L'information malveillante (malinformation) est une information basée sur des faits réels, mais qui est utilisée pour nuire à une personne, à une organisation ou à un pays³¹.

Essentiellement, il s'agit de types de « désordres de l'information »³². D'autres expressions sont utilisées, telles que tromperie virale³³, chaos informationnel,

³⁰ *Désinformation et liberté d'opinion et d'expression*, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Irene Khan, (13 avril 2021), A/HRC/47/25, par. 9;

Ronan Ó Fathaigh et al., « The perils of legally defining disinformation » (2021) 10(4) *Internet Policy Review*, p. 3.

³¹ Ireton, *supra* note 25, p. 54-55.

³² Wardle et Derakhshan, *supra* note 27. Voir schéma p. 23. Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement : Dhanaraj Thakur et DeVan L. Hankerson, *Facts and their Discontents: A Research Agenda for Online Disinformation, Race, and Gender* (2021) Center for Democracy & Technology, en ligne : <https://cdt.org/insights/facts-and-their-discontents-a-research-agenda-for-online-disinformation-race-and-gender/>, p. 8.

³³ Khan, *supra* note 30, par. 13; Camille François, *Actors, Behaviors, Content: A Disinformation ABC* (20 septembre 2019), Transatlantic Working Group, en ligne : <https://science.house.gov/imo/media/doc/Francois%20Addendum%20to%20Testimony%20-%20ABC%20Framework%202019%20Sept%202019.pdf>, p. 1.

propagande³⁴, opérations d'influence³⁵ et propagande algoristique, qui désigne la combinaison de plateformes, d'algorithmes, de mégadonnées et d'intelligence artificielle qui façonnent les flux d'information et manipulent l'opinion publique³⁶. Souvent, le terme désinformation est utilisé comme terme générique, bien que ce ne soit pas le cas dans le présent document pour éviter toute confusion. Pour plus de facilité, lorsque j'utiliserai un terme général, je parlerai de manipulation de l'information.

Les définitions varient même pour les termes mésinformation, désinformation et malinformation. Par exemple, la définition de malinformation donnée ci-dessus est axée sur l'information fondée sur la réalité qui est intentionnellement diffusée pour nuire³⁷. D'autres définitions ne se basent pas sur l'intention de nuire, mais simplement sur la communication d'une information exacte dans un contexte trompeur³⁸. D'autres définitions encore mettent l'accent sur la diffusion intentionnelle d'informations

³⁴ Ireton et al. affirment que la propagande est différente de la désinformation : « Le terme propagande n'est pas synonyme de désinformation, bien que la désinformation puisse servir les intérêts de la propagande. Cependant, la propagande montre souvent de manière plus ouverte son but de manipulation, généralement parce qu'elle fait davantage appel aux émotions qu'à l'information », *supra* note 25, p. 56; Voir aussi Yochai Benkler, Robert Faris et Hal Roberts, *Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics* (Oxford University Press, 2018). Ce livre traite de notre connexion constante à un environnement riche en propagande.

³⁵ Cette expression semble la plus répandue dans les documents sur la sécurité nationale. Voir SCRS, *supra* note 29; Wardle et Derakhshan définissent les opérations d'influence comme suit : « Actions entreprises par des gouvernements ou des acteurs non-étatiques organisés pour orienter le sentiment politique national ou international, le plus souvent dans un but stratégique ou géopolitique », *supra* note 27, p. 18; L'expression « fake news » ou « fausses nouvelles » n'est pas utilisée dans le présent document parce qu'elle est vague et chargée politiquement et n'est donc pas utile à l'analyse : *Ibid*, p. 15-16; Alice Marwick et Rebecca Lewis, *Media Manipulation and Disinformation Online* (15 mai 2017) Data & Society Research Institute, en ligne : <https://datasociety.net/library/media-manipulation-and-disinfo-online/>, p. 44.

³⁶ Voir le projet de propagande algoristique du Oxford Internet Institute, en ligne : <https://www.oii.ox.ac.uk/research/projects/computational-propaganda/>.

³⁷ Voir Ireton et al., *supra* note 25; Kate Jones utilise une définition semblable, *Online Disinformation and Political Discourse: Applying a Human Rights Framework* (novembre 2019) Chatham House The Royal Institute of International Affairs, section 2.2.

³⁸ Thakur et Hankerson, *supra* note 32, p. 7.



privées³⁹. Ces différences sont importantes. Si la désinformation et la malinformation supposent toutes deux une intention de nuire, quelle est la ligne de démarcation entre une information exacte mais induisant en erreur et une fausse information? La malinformation est-elle un autre terme pour désigner le « *doxing* », qui consiste essentiellement à divulguer publiquement des données personnelles? Claire Wardle et Hossein Derakhshan, par exemple, considèrent le discours haineux comme une forme de malinformation, ce qui ne correspond à aucune des définitions données ci-dessus, même s'il est logique d'inclure le discours haineux dans ce cadre⁴⁰. Comme l'ont constaté Samantha Bradshaw et ses coauteurs, le harcèlement est l'outil de plus en plus utilisé pour réduire au silence la presse et la dissidence politique, comme c'est le cas, par exemple, dans les centres Web au Guatemala qui utilisent de faux comptes pour cibler des individus et des journalistes en les qualifiant de terroristes et d'ennemis de l'État⁴¹.

De même, les définitions de désinformation diffèrent sur des points importants. Par exemple, la définition de fausseté varie et peut être « information fausse », « information fausse de manière vérifiable »⁴², « information trompeuse »⁴³ ou « information inexacte »⁴⁴. En outre, le préjudice et l'intention requis varient. Certaines définitions parlent de préjudice causé au public, tandis que d'autres parlent de préjudice causé à des personnes, à des groupes sociaux ou à des États. D'autres encore mentionnent un gain économique, ce qui signifie que la diffusion d'une fausse information à des fins commerciales correspondrait à la définition de la désinformation⁴⁵.

Comme l'indiquent Fathaigh et ses coauteurs, ces définitions sont des catégories juridiques mal adaptées, même si elles sont utiles dans le domaine des politiques⁴⁶. Pour une bonne compréhension du Convoi et du rôle des médias sociaux, je

³⁹ Comme la définition mentionnée dans Faithagh et al., *supra* note 30, p. 4.

⁴⁰ Wardle et Derakhshan, *supra* note 27, p. 23; Aucune tentative n'est faite ici pour définir le discours haineux, car il existe une grande variété de définitions. Voir *Code criminel* (L.R.C. (1985), ch C-46), art. 319, et *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), 1966, article 20.

⁴¹ Bradshaw, *supra* note 27, p. 13.

⁴² Fathaigh et al., *supra* note 30, p. 4.

⁴³ Ireton et al. donnent comme exemples de contenus trompeurs le recadrage de photos ou la sélection de citations hors contexte, ce qu'on appelle la théorie du cadrage (« Framing Theory »), *supra* note 25, p. 58

⁴⁴ Fathaigh et al., *supra* note 30, p. 5.

⁴⁵ *Ibid* p. 5-7.

⁴⁶ *Ibid*.



recommande les trois catégories suivantes. Pour les termes désinformation et mésinformation, les définitions de l'UNESCO citées ci-dessus sont instructives. La désinformation désigne la diffusion intentionnelle d'une fausse information, la personne ou l'entité qui la diffuse sachant que l'information est fausse. Il s'agit d'une catégorie pour les acteurs malveillants, tels que ceux qui mènent des campagnes de désinformation parrainées par un État ou ceux qui créent des sites Web accessibles à des abonnés pour diffuser intentionnellement de fausses informations sanitaires en vue d'un gain économique. La mésinformation désigne la diffusion intentionnelle d'une fausse information par une personne ou une entité qui la croit vraie. Une grande partie des fausses informations publiées sur les médias sociaux sont de la mésinformation, et il y a certainement un chevauchement entre la mésinformation et la désinformation, surtout en ce qui concerne le contenu trompeur.

La troisième catégorie est ce que j'appelle « tout le reste ». Les discours haineux, le harcèlement, la diffamation, les contenus violents et extrémistes, les *trolls*, etc. sont des formes d'expression ou des vecteurs d'attaque qui sont alimentés par la désinformation et la mésinformation, et en constituent le fondement. Prenons l'exemple du Gamergate, l'attaque contre les développeuses de jeux vidéo. C'est un bon exemple d'une combinaison d'attaques comprenant du *doxing*, qui consiste à obtenir des données personnelles d'un individu (par piratage ou autrement) et à les divulguer au grand public, ainsi que du harcèlement en bande organisée, qui inclut des mensonges et des attaques sexistes⁴⁷. Lorsque la malinformation est évoquée dans le présent document, elle se situe dans la catégorie « tout le reste », et j'utilise la définition de l'UNESCO selon laquelle il s'agit de l'information fondée sur des faits réels et diffusée dans le but de nuire. Les meilleurs mensonges sont proches de la vérité, et la malinformation reflète cette réalité.

⁴⁷ Marwick et Lewis, *supra* note 35, p. 27.



L'ABC-D de l'environnement de l'information

Le cadre ABC-D est un moyen utile pour comprendre l'environnement de la manipulation de l'information⁴⁸ :

- A pour les acteurs manipulateurs qui diffusent sciemment de la désinformation;
- B pour les techniques behaviorales (aussi appelées « comportementales » ou « comportements », ci-dessous) utilisées pour diffuser de la désinformation;
- C pour les contenus nuisibles; et
- D pour les architectures numériques des médias sociaux et leur incidence sur la distribution de l'information.

Ce cadre a été créé pour que l'on puisse déterminer les solutions à privilégier, mais il est également utile pour comprendre l'espace de l'information.

A. pour acteurs manipulateurs

Ces acteurs lancent sciemment et secrètement une campagne de désinformation. À cet égard, de nombreux experts établissent une distinction entre la désinformation soutenue par l'État et celle des autres acteurs. Les recherches indiquent que les acteurs qui produisent de la désinformation sont motivés par « l'idéologie, l'argent, et/ou le statut et l'attention »⁴⁹ [traduit par nos soins]. Il convient de se rappeler que s'il s'agit de mésinformation, l'acteur ne diffuse pas sciemment une fausse information. En effet, l'un des grands défis que présente la manipulation de l'information est que l'information finit par être transmise à des humains, qui la croient vraie et l'amplifient dans leurs réseaux. Sur le plan stratégique, de nombreuses campagnes de désinformation ciblent les principaux influenceurs en ligne, qui diffusent ensuite le contenu dans leurs réseaux. C'est ce qu'on a pu observer dans une étude sur du contenu antivaccin, qui s'est principalement propagé par l'intermédiaire de 12 influenceurs clés en ligne⁵⁰.

⁴⁸ François, *supra* note 33.

⁴⁹ Marwick et Lewis, *supra* note 35, p. 7-9, 27-29.

⁵⁰ The Center for Countering Digital Hate and Anti-Vax Watch, *Disinformation Dozen: the Sequel – How Big Tech is Failing to Act on Leading Anti-Vaxxers Despite Bipartisan Calls from Congress* (2021), en ligne : <https://counterhate.com/research/the-disinformation-dozen/>; Voir aussi, par exemple, le ciblage des influenceurs de la communauté latino-américaine avant les élections de 2020 : Thakur et Harkeson, *supra* note 32, p. 13-15.



En outre, les médias jouent un rôle dans la diffusion de la désinformation. Alice Marwick établit un spectre de la manipulation des médias. À une extrémité se trouvent les sites Web créés intentionnellement pour tromper les lecteurs. Ces sites sont conçus de manière à ressembler à des sources fiables et les articles sont sensationnels pour attirer les lecteurs et faire de l'argent. Au milieu du spectre, on trouve des médias, souvent motivés par une idéologie, qui publient un mélange d'histoires vraies et fausses. À l'autre extrémité du spectre se trouvent les médias grand public, qui peuvent utiliser des titres de type « piège à clics », sensationnalistes et trompeurs, pour attirer plus de lecteurs, et qui peuvent relater des fausses nouvelles, en amplifiant ainsi ces dernières par inadvertance⁵¹. Certains médias soutenus par l'État, comme Russia Today (RT), sont bien connus pour leur rôle dans la diffusion de la désinformation. Cette situation a conduit les principales plateformes de médias sociaux à bloquer RT de leurs services pendant la guerre entre la Russie et l'Ukraine, et a incité l'Union européenne (UE) à demander aux plateformes de bloquer l'accès à RT⁵². Cependant, les sources de nouvelles partisans jouent également un rôle dans la diffusion de la mésinformation et de la désinformation, par leurs titres et légendes induisant en erreur⁵³. Comme l'explique Stephanie Carvin, les médias de la droite américaine ont eu une incidence plus importante sur les élections de 2016 aux États-Unis que la désinformation⁵⁴. Par conséquent, les journalistes sont souvent l'une des principales cibles des producteurs de désinformation⁵⁵.

Une question que la Commission pourrait se poser est celle de savoir qui étaient les principaux acteurs des médias sociaux – individus ou médias – qui ont déclenché le mouvement du Convoi, et qui l'ont amplifié. Divers reportages ont identifié certains

⁵¹ Marwick et Lewis, *supra* note 35, p. 44-45.

⁵² Communiqué de presse du Conseil de l'UE, *L'UE impose des sanctions aux médias publics RT/Russia Today et Sputnik, qui diffusent dans l'UE* (2 mars 2022), en ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rt-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>; Voir Wardle et Derakhshan, *supra* note 27, p. 14.

⁵³ Voir l'étude examinée dans Wardle et Derakhshan *supra* note 27, p. 41.

⁵⁴ Stephanie Carvin, *Stand on Guard: Reassessing Threats to Canada's National Security* (University of Toronto Press, 2020) p. 223.

⁵⁵ Thakur et Hankerson, *supra* note 32, p. 8.

des principaux acteurs, ici et à l'étranger⁵⁶. Une autre question est de savoir s'il y a eu une influence étrangère par l'intermédiaire des médias sociaux – ou quelle a été son ampleur – qu'elle soit étatique, médiatique ou individuelle⁵⁷. Par exemple, 88 % des fonds donnés par l'intermédiaire de GoFundMe seraient venus du Canada⁵⁸. Facebook a également supprimé certains groupes, pages et comptes du Convoi, qui attiraient les utilisateurs vers des sites Web hors plateforme au moyen de publicités payantes, et vers des groupes haineux et complotistes⁵⁹.

B. pour techniques comportementales et comportementales trompeuses

Le comportement est défini par les techniques utilisées par les acteurs pour diffuser l'information. Parmi ces techniques, on peut mentionner les suivantes.

- Les outils automatisés, comme les *bots*, qui sont des algorithmes qui extraient des données sur Internet (*web scraping*), puis diffusent des messages par l'intermédiaire de réseaux et contribuent à renforcer la viralité du contenu⁶⁰. Tous les *bots* ne sont pas mauvais. Un *bot* du Vatican publie des réflexions. Les organismes de presse utilisent des *bots* pour publier des informations de dernière minute, et ainsi de suite. Toutefois, les *bots* peuvent également être des faux-nez (fausses identités en ligne), créés pour incarner une personne et manipuler l'opinion. Ils ne sont pas aussi faciles à détecter qu'on pourrait

⁵⁶ Voir Parkhill, *supra* note 6; Par exemple, l'une des vidéos de Russell Brand a été vue 1 252 343 fois en date du 9 septembre 2022, « Truckers Convoy: Why The Mainstream Media Blackout?! » (27 janvier 2022) *YouTube*, en ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=itbSlqY4Nnw>; Tucker Carlson a également attiré l'attention sur le Convoi : « What's happening to truckers in Canada reveals the future of the United States » (21 février 2022) *Fox News*, en ligne : <https://www.foxnews.com/opinion/tucker-carlson-truckers-canada-future-united-states>.

⁵⁷ Carvin, *supra* note 4.

⁵⁸ Sarah Turnbull, « GoFundMe head testifies over Freedom Convoy fundraising, says most donors were Canadian » (3 mars 2022) *CTV*, en ligne : <https://www.ctvnews.ca/politics/gofundme-head-testifies-over-freedom-convoy-fundraising-says-most-donors-were-canadian-1.5804094>.

⁵⁹ Culliford, *supra* note 5.

⁶⁰ « Les *bots* sont des protocoles de publication automatique utilisés pour relayer du contenu de manière programmée » [traduit par nos soins], citation de Marco Bastos et Dan Mercea, « The Accountability of Social Platforms: Lessons from a Study of Bots and Trolls in the Brexit Campaign » (2018) 376(2128) *Philosophical Transactions*.



l’imaginer et sont conçus pour « passer sous le radar »⁶¹. Les outils de prédiction de texte s’améliorent et peuvent produire du contenu à grande échelle. Un exemple de texte reflétant la perspective idéologique que l’auteur souhaite diffuser est utilisé pour générer un nombre illimité d’articles du même genre, qui semblent tous être des originaux⁶².

- La tromperie par l’image, par la création de *deepfakes*, qui sont des documents audio, vidéo ou des images modifiés et hyperréalistes⁶³. Par exemple, une fausse vidéo montrant le président ukrainien Zelensky capitulant a circulé au début du conflit avec la Russie, mais a été rapidement démentie⁶⁴. Le plus souvent, la tromperie par l’image est une tactique beaucoup plus simple qui consiste à utiliser des images hors contexte. Par exemple, d’anciennes photos sont présentées comme preuves d’un nouvel événement, comme ces photos publiées après une manifestation portant sur le réchauffement climatique à Londres pour montrer la présence de déchets, mais certaines étaient des photos de Mumbai⁶⁵. Les mêmes sont de puissants outils de tromperie, parce que les images visuelles combinées à des énoncés courts et émotivement chargés sont particulièrement efficaces pour influencer l’opinion publique⁶⁶. Les mêmes sont des outils de persuasion tellement efficaces que l’expression « guerre mémétique » a été inventée pour décrire le rôle clé que jouent les mêmes dans les stratégies d’influence⁶⁷.
- Le trucage manuel par lequel des êtres humains interviennent en ligne pour façonner les flux Internet. Il peut s’agir d’une usine ou ferme à *trolls*, qui sont

⁶¹ Samuel Woolley, « The Business of Computational Propaganda Needs to End » (20 septembre 2021) *Centre for International Governance Innovation*, en ligne : <https://www.cigionline.org/articles/the-business-of-computational-propaganda-needs-to-end/>; Bastos et Mercea, *supra* note 56.

⁶² Voir Sarah Kreps, « The Role of Technology in Online Misinformation » (juin 2020) *Foreign Policy at Brookings*, en ligne : <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/The-role-of-technology-in-online-misinformation.pdf>, p. 4.

⁶³ Bobby Chesney et Danielle Citron, « Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security » (2019) *California Law Review*, Vol. 107 : 1753.

⁶⁴ Tom Simonite, « A Zelensky Deepfake Was Quickly Defeated. The Next One Might Not Be » (17 mars 2022) *Wired*, en ligne : <https://www.wired.com/story/zelensky-deepfake-facebook-twitter-playbook/>.

⁶⁵ Lisa Fazio, « Out-of-context photos are a powerful low-tech form of misinformation » (4 février 2020) *The Conversation*, en ligne : <https://theconversation.com/out-of-context-photos-are-a-powerful-low-tech-form-of-misinformation-129959>.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Voir SCRS, *supra* note 29, p. 23.



payés ou organisés d'une autre manière⁶⁸. L'objectif peut être le harcèlement, la modification des opinions politiques ou, plus généralement, la mise en place d'une méfiance à l'égard des institutions et de la démocratie. Certaines de ces usines à *trolls* sont devenues célèbres, comme celles de Russie utilisées pour perturber les élections américaines de 2016⁶⁹. Cependant, des sociétés privées sont aussi régulièrement engagées par des entreprises pour lancer des campagnes d'influence pour leurs produits et services, ce qui transforme la désinformation à but lucratif en une industrie⁷⁰. Les humains sont plus efficaces au début d'une campagne de désinformation pour cibler et affaiblir les sceptiques qui pourraient douter de la véracité de l'information⁷¹.

- Des hybrides des techniques susmentionnées comme des campagnes de désinformation produites par des humains qui utilisent des outils automatisés. Une campagne fait souvent appel à de multiples techniques, telles que la création de faux comptes (usurpation d'identité ou piratage ou vol d'informations d'identification), l'utilisation de *bots*, de publications manuelles, de publicités payantes pour faire du microciblage, etc.⁷². Par exemple, ceux qui cherchent à perturber analysent d'abord les points de division sociale et politique, les groupes qui occupent des points de vue particuliers dans les débats et les types de contenu qui seraient les plus polarisants. Ils choisissent ensuite des outils pour générer et distribuer ce contenu polarisant, souvent en utilisant des outils d'intelligence artificielle (IA) qui peuvent fonctionner à grande échelle⁷³.

⁶⁸ Bradshaw, *supra* note 27, fait référence aux cybertroupees : « acteurs du gouvernement ou des partis politiques chargés de manipuler l'opinion publique en ligne » [traduit par nos soins], p. 2.

⁶⁹ Rapport de la commission du Sénat des États-Unis sur le renseignement concernant les campagnes de mesures actives russes et l'ingérence de la Russie dans les élections américaines de 2016.

⁷⁰ Bradshaw, *supra* note 27, p. 9; Samuel Woolley parle de ce phénomène comme d'un élément clé de la propagande algoristique. Une question qui se pose est celle de savoir quelle est la limite entre cette pratique et le marketing. Woolley décrit cette pratique comme la « fabrication d'un consensus », et bien que moins dommageable, elle inclut par exemple les faux « J'aime » sur la publication d'un client. Plus insidieuses sont les pratiques consistant à payer des *trolls* pour harceler des journalistes ou à utiliser des *bots* pour renforcer certains contenus tels que les contenus antivaccin ou à payer des influenceurs pour diffuser des messages politiques : Woolley, *supra* note 61, p. 2.

⁷¹ Wardle et Derakhshan, *supra* note 27, p. 35-36.

⁷² Bradshaw, *supra* note 27, p. 2, 11; Wardle et Derakhshan, *supra* note 27, p. 43.

⁷³ Kreps, *supra* note 62, p. 4.

- La réalité virtuelle. Le mode d'expression artistique des courtes vidéos sur TikTok est devenu un vecteur efficace de propagation de la désinformation⁷⁴. Le nouveau champ de bataille pour la manipulation de l'information est la réalité virtuelle. Le monde immersif du métavers a déjà été le théâtre de harcèlement, de mésinformation, de désinformation et de discours haineux⁷⁵.

Le défi que posent la mésinformation et la désinformation est qu'elles englobent souvent des activités sur plusieurs plateformes. Par exemple, le comportement en ligne après des tueries de masse suit un schéma d'ensemencement, d'amplification et de propagation. Les théories sont implantées dans des forums de moindre visibilité comme Reddit, 4chan et Discord, puis amplifiées sur des plateformes plus grand public comme Twitter et Facebook, avant d'être propagées dans l'écosystème plus vaste qui interagit avec ces plateformes⁷⁶. Ce même schéma d'exploitation des influenceurs est évident dans toute campagne de désinformation; il se manifeste par exemple par la recherche d'un alignement sur des groupes aux idéologies similaires en vue du soutien à une cause et de son amplification⁷⁷, ou par la décontextualisation d'un message lors de sa diffusion sur différentes plateformes⁷⁸. Largement répandus, les contenus extrémistes et autres actes préjudiciables en ligne sont couramment diffusés sur diverses plateformes, ce qui crée un environnement difficile à réglementer. Par exemple, l'auteur de la fusillade de Buffalo a exploré des contenus extrémistes sur 8chan, a rédigé un journal sur un serveur privé Discord sur lequel il a ensuite invité des utilisateurs, a publié un manifeste sur Google Docs, puis sur 8chan « moe » et 4chan, et a diffusé l'attaque en direct sur Twitch; la vidéo a ensuite été copiée et publiée ou liée à d'autres médias sociaux.

⁷⁴ On a récemment parlé de « guerre sur TikTok » en raison de la désinformation diffusée au sujet de la guerre entre la Russie et l'Ukraine : Alex Cadier et al., « La guerre sur TikTok : l'app expose ses utilisateurs à de la désinformation sur la guerre en quelques minutes – même s'ils ne cherchent pas de contenus liés à l'Ukraine » (mars 2022) *NewsGuard*, en ligne : <https://www.newsguardtech.com/fr/misinformation-monitor/mars-2022/>.

⁷⁵ Jillian Deutsh et al., « Misinformation Has Already Made Its Way to the Metaverse » (15 décembre 2021) *Bloomberg*, en ligne : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-15/misinformation-has-already-made-its-way-to-facebook-s-metaverse>; voir cette étude : Adrian Verhulst et al., « Impact of Fake News in VR compared to Fake News on Social Media, a pilot study » (mai 2020) *IEEE Xplore*, en ligne: <https://ieeexplore.ieee.org/document/9090558>.

⁷⁶ SCRS, *supra* note 29, p. 18.

⁷⁷ Bradshaw, *supra* note 27, p. 9.

⁷⁸ Thakur et Hankerson, *supra* note 32, p. 9.

Le mouvement du Convoi était également diffusé sur de multiples plateformes et la campagne était menée par des personnes. Ce que l'on ne sait pas, c'est la mesure dans laquelle des outils automatisés ont été utilisés, des images ou des vidéos manipulées, et des publicités achetées et ciblées; on ne sait pas non plus dans quelle mesure les influenceurs clés ont bénéficié financièrement de l'amplification de leur contenu.

C. pour contenu nuisible

Le contenu est le plus souvent la cible de la réglementation, en partie parce qu'il est plus difficile de réglementer les acteurs et les comportements trompeurs et parce que le contenu nuisible est ce qui est visible. Camille François soutient que pour être efficace, la réglementation doit se concentrer davantage sur AB et moins sur C⁷⁹. Il s'agit d'un argument de poids en faveur de solutions techniques, juridiques et politiques qui devraient mieux cibler les acteurs, les comportements et la distribution. Cependant, on ne peut jamais échapper à une analyse du contenu parce qu'ultimement, une publication est générée et cela implique le droit à la liberté d'expression. En d'autres termes, la réglementation de toute activité sur les médias sociaux comporte toujours un élément de liberté d'expression. Les questions soulevées sont les suivantes :

- Les utilisateurs ont-ils droit à la liberté d'expression sur les médias sociaux? Cela englobe le droit de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations et des idées.
- Les médias sociaux ont-ils un droit à la liberté d'expression implicite?
- Le contenu publié est-il potentiellement *illégal* sous une certaine forme, qu'il s'agisse de propagande haineuse, de propagande terroriste, de diffamation, d'atteinte à la vie privée, etc.? J'utilise cette formulation au sens large, car elle ne reflète pas les étapes d'une analyse juridique. Je la propose plutôt ici pour rappeler au lecteur qu'en fin de compte, il est possible qu'un contenu publié soit illégal, que ce soit sur le plan criminel ou civil. La question de savoir qui pourrait être responsable du contenu, en particulier si celui-ci est généré par un algorithme, peut être une tout autre histoire.

⁷⁹ François, *supra* note 33.

- Si la réglementation se concentre sur les acteurs, les comportements ou les méthodes de distribution, cela ne concerne-t-il pas indirectement l'expression, et quelle en est la légalité⁸⁰?

Les lois et la gouvernance actuelles sont principalement axées sur la réglementation du contenu et sont examinées aux parties II et III.

D. pour distribution

Alexandre Alaphilippe a ajouté un D au cadre ABC pour désigner la distribution. Comme il l'explique, la distribution de la désinformation dépend de la conception architecturale des plateformes. Les systèmes de recommandation et la publicité payante jouent un rôle important dans la diffusion et la monétisation de la mésinformation et de la désinformation⁸¹. Cela correspond au concept de propagande algoristique évoqué plus haut, à savoir que si l'on peut agir dans le système de distribution en utilisant l'automatisation et les algorithmes, cela constitue un vecteur d'attaque efficace pour manipuler l'opinion publique⁸². C'est également la raison pour laquelle certaines personnes affirment que la clé de la lutte contre la désinformation réside dans la réglementation des modèles d'affaires⁸³.

La conception des plateformes qui déterminent les publications qui sont recommandées et publicisées aux utilisateurs, et le contenu qui est ainsi amplifié, a

⁸⁰ Cela a été un point central de ma recherche récemment; voir aussi Daphne Keller, « Amplification and its Discontents » (8 juin 2021) *Knights First Amendments Institute at Columbia University*, en ligne : <https://knightcolumbia.org/content/amplification-and-its-discontents>.

⁸¹ Alexandre Alaphilippe, « Adding a D to the ABC disinformation framework » (27 avril 2020) *TechStream*, Brookings Institute, en ligne : <https://www.brookings.edu/techstream/adding-a-d-to-the-abc-disinformation-framework/>.

⁸² Voir Bradshaw, *supra* note 27; Woolley, *supra* note 61.

⁸³ Nathalie Maréchal et al., *Getting to the Source of Infodemics: It's the Business Model* (Mai 2020) New America Foundation, en ligne : <https://www.newamerica.org/oti/reports/getting-to-the-source-of-infodemics-its-the-business-model/>; Mais voir aussi l'entrevue avec Jonathan Stray réalisée par Evelyn Douek et Quinta Jurecic, « What We Talk About When We Talk About Algorithms » *The Lawfare Podcast*, en ligne : <https://www.lawfareblog.com/lawfare-podcast-what-we-talk-about-when-we-talk-about-algorithms>.

une importance critique pour la propagation de la désinformation⁸⁴. Nathalie Maréchal et ses coauteurs de la New America Foundation distinguent deux types d’algorithmes : ceux qui façonnent le contenu et ceux qui le modèrent⁸⁵. Les algorithmes qui façonnent le contenu déterminent le contenu que les utilisateurs voient lorsqu’ils utilisent les services d’une entreprise. Ce peut être le fil d’actualité de Facebook, le système de recommandation de YouTube ou la page ForYou de TikTok. Cela comprend également la publicité microciblée. Certaines propositions de réforme législative portent sur l’obligation de neutralité des algorithmes de façonnement du contenu⁸⁶. La neutralité est un faux-fuyant. La curation de contenu est essentielle pour gérer la réponse aux incidents et déclasser ou supprimer les messages nuisibles, tels que les publications haineuses ou les contenus portant sur les troubles alimentaires, et pour cibler la publicité selon les préférences des utilisateurs⁸⁷. En revanche, la reddition de comptes algorithmique passant par la production de rapports transparents, l’accès des chercheurs aux données en vue d’un contrôle de la conformité, des audits obligatoirement effectués par une tierce partie, et la création d’un organisme de réglementation, sont autant de meilleures voies pour améliorer la conduite, la transparence et la confiance dans les systèmes⁸⁸.

L’autre type d’algorithmes sert à modérer le contenu. Comme l’explique Tarleton Gillespie, la modération du contenu n’est pas un élément accessoire au fonctionnement des plateformes, mais est plutôt une caractéristique qui les définit⁸⁹. Les algorithmes de modération de contenu analysent le contenu pour déterminer si une publication enfreint les conditions générales du service en question et décident

⁸⁴ Maréchal et al., *supra* note 83 : « Nous ne pouvons pas nettoyer les polluants en aval tels que la mésinformation ou les discours dangereux sans nous attaquer aux processus en amont – publicité ciblée et systèmes algorithmiques – qui rendent ces discours si dommageables pour notre environnement informationnel. » [traduit par nos soins], p. 10.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Par exemple, la loi américaine *Protecting Americans from Dangerous Algorithms Act*, H.R. 2154, 117th Cong. (2021-2022) propose une exception à l’immunité en matière de responsabilité pour les médias sociaux (voir la discussion à la partie III, Aperçu des aspects juridiques) si des algorithmes sont utilisés pour la curation de contenu, à moins que cela ne soit fait d’une manière évidente, compréhensible et transparente.

⁸⁷ Voir Keller, *supra* note 80. La publicité et le marketing reposent sur le principe qu’il faut connaître les préférences des consommateurs et faire de la publicité en fonction de ces préférences : entrevue de Douek et Jurecic, *supra* note 83.

⁸⁸ Voir partie III, Réforme des lois.

⁸⁹ Tarleton Gillespie, *Custodians of the Internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media* (Yale University Press, 2018), p. 21.

s'il faut y donner suite, avec ou sans l'intervention d'examineurs humains⁹⁰. La modération de contenu sera examinée à la partie III.

À propos du Convoi, on se pose la question de savoir comment les systèmes de recommandation et d'autres caractéristiques de conception des médias sociaux ont façonné ce que les utilisateurs voyaient, et on se demande dans quelle mesure la publicité était achetée pour des sujets liés au Convoi, par qui elle était achetée, et quels paramètres ont été utilisés pour le microciblage des utilisateurs. Bien que la modération du contenu soit examinée à la partie III, les questions abordées ici portent sur l'étendue de la modération automatisée et humaine, le nombre et les types de contenus traités, la rapidité avec laquelle ils l'ont été, le nombre de plaintes et les raisons des décisions prises.

La psychologie et les dangers de la manipulation de l'information

L'étude des effets de la mésinformation et de la désinformation, et donc de leurs dangers, est difficile. Sans consensus en ce qui concerne les définitions ou la terminologie, ou le problème précis à étudier, il est difficile de mesurer les effets. Les ensembles de données sont généralement ponctuels et de petite taille, ou bien les données sont dispersées en divers endroits, ou encore elles proviennent de diverses disciplines pour lesquelles il est difficile de faire des rapprochements⁹¹. Il en résulte que « la désinformation est souvent liée à des objectifs larges, les effets peuvent être diffus et non ciblés, ce qui complique la recherche de preuves de préjudices »⁹² [traduit par nos soins].

Dans l'étude des effets, il est important d'éviter de tomber dans le piège de la théorie de l'aiguille hypodermique, selon laquelle les utilisateurs sont des récepteurs passifs des messages injectés par les médias⁹³. Cette théorie a été réfutée, mais elle est toujours d'actualité. Les recherches continuent, mais des études ont montré que les fausses informations peuvent avoir des conséquences sur la santé mentale,

⁹⁰ Maréchal et al., *supra* note 83.

⁹¹ Eleni Kapantai et al., « A systematic literature review on disinformation: Toward a unified taxonomical framework », (2020) 23(5) *New Media & Society*; Duncan J. Watts et al., « Measuring the news and its impact on democracy », (2021) 118(15) *PNAS*, p. 2-5.

⁹² Thakur et Hankerson, *supra* note 32 p. 8.

⁹³ Ahmed Al-Rawi et al., « What the Fake? Assessing the extent of networked political spamming and bots in the propagation of #fakenews on Twitter » (2019) 43(1) *Online Information Review*, p. 65.



entraînant stress, fatigue, colère et panique⁹⁴. L'exposition à la désinformation peut entraîner des échos de croyance, ce qui signifie qu'une personne sait que l'information est fautive, mais que ses attitudes sont néanmoins façonnées par celle-ci⁹⁵. Et les utilisateurs dont les idées sont conservatrices sont plus susceptibles de suivre des comptes de désinformation que les utilisateurs libéraux⁹⁶. Dans la recherche sur l'extrémisme, même si aucun lien de causalité ou lien direct ne peut être établi entre la radicalisation en ligne et la violence dans le monde réel, on constate néanmoins l'existence d'un lien, ce que les chercheurs appellent le façonnement de la décision et non la prise de décision⁹⁷.

Certaines études soulignent les effets perturbateurs de la désinformation, qui mine la confiance dans les institutions et la démocratie et sème la désillusion et le doute. Dans une étude commandée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen, les chercheurs ont constaté que le degré de répercussions de la désinformation dépendait de la pluralité des médias et de l'organisation de la campagne de désinformation⁹⁸. Une autre étude a mis en évidence la manière dont le doute peut être utilisé stratégiquement. Spencer McKay et Chris Tenove ont étudié les élections américaines de 2016 et ont expliqué que des agents russes se sont employés à saper la crédibilité des institutions, en partie par la

⁹⁴ Yasmin Mendes Rocha et al., « The impact of fake news on social media and its influence on health during the COVID-19 pandemic: a systematic review », (2021) 43(2) *Journal of Public Health: From Theory to Practice*.

⁹⁵ Emily Thorson, « Belief Echoes: The Persistent Effects of Corrected Misinformation », (2016) 33(3) *Political Communication*.

⁹⁶ Frederik Hjørth et Rebecca Adler-Nissen, « Ideological Asymmetry in the Reach of Pro-Russian Digital Disinformation to United States Audiences », (2019) 69(2) *Journal of Communication*, en ligne : <https://doi.org/10.1093/joc/jqz006>, p. 169-170.

⁹⁷ Ghayda Hassan et al., « Exposure to Extremist Online Content Could Lead to Violent Radicalization: A Systematic Review of Empirical Evidence », (juillet 2018) 12(7) *International Journal of Developmental Sciences 1*, en ligne : https://www.researchgate.net/publication/326384034_Exposure_to_Extremist_Online_Content_Could_Lead_to_Violent_Radicalization_A_Systematic_Review_of_Empirical_Evidence; voir aussi Craig Forcece et Kent Roach, « Criminalizing Terrorist Babble: Canada's Dubious New Terrorist Speech Crime », (2015) 53(1) *Alberta L Rev* 35.

⁹⁸ Judit Bayer et al., « Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States » (2019), Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen.



création de fausses institutions et de récits contradictoires⁹⁹. Souvent, les dangers de la mésinformation et de la désinformation sont liés à des grandes valeurs des droits de la personne, et à l'atteinte portée à la dignité humaine, à l'autonomie, à la liberté d'expression et d'opinion, et à la vie privée¹⁰⁰.

Deux biais psychologiques ont été reconnus comme essentiels à la croyance et à la diffusion de fausses informations. Premièrement, le biais de confirmation consiste à rechercher de l'information qui renforce des croyances existantes, et à interpréter l'information de façon à ce qu'elle corresponde à ce que l'on croit. Deuxièmement, la cognition motivée et le traitement motivé de l'information consistent à avoir tendance à rechercher de l'information qui renforce la vision culturelle que l'on a. Il en résulte que les sources qui renforcent notre vision du monde préexistante sont interprétées comme étant les plus fiables¹⁰¹.

Wardle et Derakhshan déterminent quatre caractéristiques qui font qu'un message trouve le plus d'écho auprès des utilisateurs : 1) il provoque une réponse émotionnelle, 2) il est visuel, 3) il contient un récit puissant, et 4) il est répété¹⁰². On retrouve ces quatre caractéristiques dans les médias sociaux. Ils permettent de faire partager le type de contenu émotionnel qui séduit tant les utilisateurs. Il est bien connu que la réaction à nos publications agit comme une décharge de dopamine, ce qui encourage le partage de publications qui vont dans le sens de la majorité et qui seront plus susceptibles d'être « aimées » et partagées¹⁰³.

En outre, l'obtention de nouvelles par l'intermédiaire des médias sociaux alimente l'acte rituel de la communication; nous lisons les nouvelles non pas pour obtenir de l'information nouvelle, mais parce que nous aimons le rituel, en quelque sorte « comparable à aller à l'église ». Nous ne sommes pas là pour recueillir de nouveaux renseignements, mais pour renforcer nos croyances¹⁰⁴. Les échanges en ligne sont relationnels. L'une des raisons pour lesquelles on croit aux messages est le fait que

⁹⁹ Spencer McKay et Chris Tenove, « Disinformation as a Threat to Deliberative Democracy » (2020) 74(3) *Political Research Quarterly*, en ligne : <https://doi.org/10.1177/1065912920938143>.

¹⁰⁰ Bayer et al. vont dans cette direction, *supra* note 98, p. 76, et c'est évident dans l'analyse de la partie II sur la liberté d'expression.

¹⁰¹ Rebecca K Helm et Hitoshi Nasu, « Regulatory Responses to 'Fake News' and Freedom of Expression: Normative and Empirical Evaluation » (février 2021) 21 *Human Rights Law Review* 302, p. 305-306.

¹⁰² Wardle, *supra* note 27, p. 44.

¹⁰³ *Ibid* p. 14.

¹⁰⁴ *Ibid* p. 16.

les histoires publiées en ligne proviennent de sources multiples, de sorte que les lecteurs ne se concentrent pas sur la source pour évaluer la crédibilité, mais plutôt sur les histoires elles-mêmes, et la crédibilité est ensuite déterminée par les réseaux qui approuvent les histoires¹⁰⁵. En outre, la répétition est facile en ligne et plus le message est répétitif, plus il est probable qu'il soit cru¹⁰⁶.

Les visuels sont une forme efficace de manipulation de l'information. Les gens sont plus enclins à croire qu'une déclaration est vraie si elle est accompagnée d'une image, car celle-ci provoque une réaction émotionnelle¹⁰⁷, et elle peut modifier la mémoire de la nouvelle. Ainsi, par exemple, l'annonce d'un événement accompagnée d'une image choc aura un effet sur la mémoire de l'événement¹⁰⁸.

Les mèmes sont particulièrement efficaces, car en plus de l'image et du message court et facilement assimilable, ils sont souvent humoristiques. L'humour est la stratégie utilisée pour partager du contenu extrémiste en ligne et éviter le modérateur, car il « se fait passer pour une parodie propre au média »¹⁰⁹ [traduit par nos soins]. Par exemple, le guide du style du Daily Stormer recommandait l'utilisation de mots codés et d'humour pour diffuser les messages¹¹⁰. Les mèmes sont un moyen de créer

¹⁰⁵ *Ibid* p. 14. Wardle discute également plus loin de la recherche qui montre que les gens sont plus susceptibles de croire qu'un message est vrai s'il provient d'une personne qu'ils connaissent, p. 57.

¹⁰⁶ Voir discussion *ibid* p. 51-55. Les auteurs discutent des six raccourcis mentaux utilisés pour évaluer la crédibilité d'un message : 1) réputation (familiarité); 2) approbation; 3) cohérence (répétition); 4) violation des attentes (si l'apparence et le comportement du site Web sont conformes aux attentes); 5) autoconfirmation (confirmation des convictions); et 6) intention de convaincre (intention du créateur du message), p. 51.

¹⁰⁷ Eryn J Newman et al., « Nonprobative photographs (or words) inflates truthiness » (août 2012) 19 *Psychonomic Bulletin & Review* 969, comme on en discute dans Fazio, *supra* note 61.

¹⁰⁸ Fazio, *supra* note 65. L'idée est que les visuels sont plus faciles à récupérer dans la mémoire, facilitent l'imagination d'un événement, servent de preuve de l'événement et attirent notre attention.

¹⁰⁹ Blyth Crawford, « The Influence of Memes on Far-Right Radicalisation » (9 juin 2020), Centre for Analysis of the Radical Right, en ligne : <https://www.radicalrightanalysis.com/2020/06/09/the-influence-of-memes-on-far-right-radicalisation/>.

¹¹⁰ Andrew Marantz, « Inside the Daily Stormer's Style Guide » (15 janvier 2018) *New Yorker*, en ligne : <https://www.newyorker.com/magazine/2018/01/15/inside-the-daily-stormers-style-guide>.

une appartenance sociale et de se moquer des autres qui prennent les choses trop au sérieux. Blyth Crawford explique leur utilisation de la manière suivante :

Ainsi, ces mêmes profitent de l'ambiguïté inhérente aux interactions en ligne, comme le souligne la loi de Poe, créant ce que Milner a appelé une « logique du lulz » selon laquelle il n'est jamais possible de discerner avec certitude le ton voulu d'une publication en ligne, ce qui rend tous les participants d'un espace en ligne perpétuellement vulnérables aux *trolls*. Ainsi, les opinions extrêmes peuvent se développer sous forme de mèmes, enrichis par une culture ambiante de sensibilité aux *trolls* et d'ambiguïté¹¹¹.
[traduit par nos soins]

L'ambiguïté est stratégique. Comme l'explique Alice Marwick, « l'ambiguïté est, en soi, une stratégie; elle permet aux participants de se dissocier d'éléments particulièrement peu attrayants tout en faisant la promotion du mouvement global »¹¹² [traduit par nos soins]. Ainsi, les messages de suprématie blanche sont transmis par le prisme de l'ironie et de la culture des mèmes, tant par les médias alternatifs que par les groupes en ligne. La culture des mèmes s'est infiltrée dans le domaine de la guerre, avec des discussions sur la « guerre mémétique », faisant allusion au « champ de bataille des médias sociaux » où se déroule une compétition pour « les récits, les idées et le contrôle social »¹¹³ [traduit par nos soins]. Les mèmes font donc partie intégrante des opérations d'information visant à obtenir un avantage concurrentiel sur l'adversaire. Les mèmes et les *trolls* sont essentiellement les nouvelles formes de propagande dans la guerre¹¹⁴.

¹¹¹ Crawford, *supra* note 109; voir aussi Ryan M. Milner, « FCJ-156 Hacking the Social: Internet Memes, Identity Antagonism, and the Logic of Lulz », *The Fiberculture Journal*, en ligne : <http://twentytwo.fibreculturejournal.org/fcj-156-hacking-the-social-internet-memes-identity-antagonism-and-the-logic-of-lulz/>; Selon la loi de Poe, il est impossible de savoir si quelque chose est une blague.

¹¹² Marwick et Lewis, *supra* note 35, p. 11.

¹¹³ Jeff Giese, « It's Time to Embrace Memetic Warfare », en ligne : https://stratcomcoe.org/pdfs/?file=/publications/download/jeff_gisea.pdf?zoom=page-fit, p. 69.

¹¹⁴ *Ibid* : « La guerre mémétique peut être utile au niveau du discours général, au niveau de la bataille, ou dans des circonstances particulières. Elle peut être offensive, défensive ou prédictive. Elle peut être déclenchée de manière indépendante ou en conjonction avec des forces cybernétiques, hybrides ou conventionnelles. » [traduit par nos soins], p. 69.

Une question abondamment étudiée est l'existence des bulles de filtres et des chambres d'écho et leur effet sur les utilisateurs¹¹⁵. Il s'agit du concept selon lequel nos expériences en ligne sont maintenant personnalisées et nous enferment dans une chambre où nous entendons et lisons les mêmes personnes et les mêmes opinions, et interagissons avec elles. Notre fil d'actualité sur Facebook est personnalisé. Nous sélectionnons les salles à rejoindre sur l'application audio Clubhouse. Nous sélectionnons les personnes et les entités que nous suivons sur Twitter. Nous échangeons des messages avec les personnes et les groupes de notre choix sur Telegram. Nous vivons donc dans une bulle que nous avons créée et nos opinions ne sont jamais remises en question ni élargies. Cependant, les études sur les bulles de filtres sont mitigées. Plusieurs chercheurs soutiennent aujourd'hui que le phénomène a été sérieusement exagéré¹¹⁶. Axel Bruns, par exemple, affirme que le filtre ne vient pas du fait que nous ne voyons pas les contenus qui s'opposent à notre vision du monde, mais qu'il s'agit plutôt d'un filtre dans notre tête, qui nous amène à adopter une position d'opposition à l'information¹¹⁷.

Bien que les effets de la manipulation de l'information dans le cadre du Convoi soient difficiles à évaluer, la nature du contenu qui influençait les partisans peut être analysée. Il y avait déjà un public pour de nombreux influenceurs du Convoi qui tenaient un discours antivaccination et anticonfinement¹¹⁸. On peut se demander dans quelle mesure de fausses informations étaient échangées et si certaines d'entre elles étaient intentionnellement communiquées (désinformation) à des publics qui les croyaient et les partageaient à nouveau (mésinformation). On peut également se demander dans quelle mesure il y avait du contenu dans la catégorie « tout le reste »

¹¹⁵ Axel Bruns définit les chambres d'écho comme suit : « lorsqu'un groupe de participants choisit de se *connecter* de préférence les uns aux autres, en excluant les personnes de l'extérieur »; et il définit les bulles de filtres comme suit : « lorsqu'un groupe de participants choisit de *communiquer* de préférence les uns avec les autres, en excluant les personnes de l'extérieur » [traduit par nos soins] : « Filter Bubble » (29 novembre 2021) *Internet Policy Review*, en ligne : <https://policyreview.info/concepts/filter-bubble>.

¹¹⁶ Voir, par exemple, Axel Bruns, *ibid*; Amy Ross Arguedas et al., *Echo chambers, filter bubbles, and polarisation: a literature review* (19 janvier 2022) Reuters Institute et Université d'Oxford, en ligne : https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-01/Echo_Chambers_Filter_Bubbles_and_Polarisation_A_Literature_Review.pdf.

¹¹⁷ Bruns, *supra* note 115. La question qu'il pose est la suivante : « Pourquoi et comment différents groupes de la société en viennent à faire des lectures personnelles aussi divergentes d'une même information? » [traduit par nos soins].

¹¹⁸ *Fifth Estate*, *supra* note 3.

englobant la haine, l'extrémisme, le *doxing*, le harcèlement, etc.¹¹⁹ Certains des comptes et des influenceurs du Convoi ont été signalés comme ayant des liens avec des groupes d'extrême droite¹²⁰.

Existe-t-il une solution à la manipulation de l'information en ligne? Les lois et la gouvernance sont complexes, et sont brièvement examinées aux parties II et III. Il semble y avoir un consensus sur le fait que la solution est multidimensionnelle et suppose de nombreuses stratégies qui, ensemble, permettent de contrecarrer et de gérer les risques de préjudice que comporte la manipulation de l'information¹²¹. Par exemple, l'éducation est une « inoculation »¹²² essentielle qui aide le public à détecter les fausses informations, les sources douteuses, les faux comptes, etc.¹²³ La transparence est également importante. Les rapports des médias sociaux sur la publicité, la modération du contenu et la vie privée, par exemple, permettent aux utilisateurs d'évaluer la véracité de ce qu'ils consomment. L'éducation et la transparence ne fonctionnent que s'il existe des sources médiatiques fiables. Il est donc essentiel de soutenir des médias diversifiés et durables pour combattre les effets de la désinformation¹²⁴. La technologie est également indispensable à la lutte contre

¹¹⁹ Le *doxing* est problématique d'un point de vue juridique, éthique et de cybersécurité, et il a été utilisé par les partisans et les opposants du Convoi. Il y a eu une fuite de données sur GiveSendGo et les donateurs ont été « doxés » : Tanya Basu, « Online activists are doxxing Ottawa's anti-vax protesters » (11 février 2022) *MIT Technology Review*, en ligne : <https://www.technologyreview.com/2022/02/11/1045281/ottawa-antivax-protests-doxxing/>; voir « Letter sent to parliamentarians warning of doxing ahead of trucker convoy: 'Go somewhere safe' » (28 janvier 2022) *City News Ottawa*, en ligne : <https://ottawa.citynews.ca/local-news/letter-sent-to-parliamentarians-warning-of-doxing-ahead-of-trucker-convoy-go-somewhere-safe-5002917>.

¹²⁰ Broderick, *supra* note 7.

¹²¹ Rapport final du groupe d'experts de haut niveau sur les fausses nouvelles et la désinformation en ligne, *A multi-dimensional approach to disinformation* (2018) Commission européenne, en ligne : <https://coinform.eu/wp-content/uploads/2019/02/EU-High-Level-Group-on-Disinformation-A-multi-dimensionalapproachtodisinformation.pdf>, p. 4; Le groupe consultatif d'experts sur la sécurité en ligne, nommé par Patrimoine canadien, a discuté de l'importance d'adopter une approche multidimensionnelle pour aborder la manipulation de l'information : voir feuilles de travail en ligne : <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/campagnes/contenu-prejudiciable-en-ligne.html>.

¹²² Helm, *supra* note 101, p. 318.

¹²³ Kreps, *supra* note 62, p. 6; Commission européenne, *supra* note 121, p. 25-27.

¹²⁴ La Commission européenne reconnaît la nécessité pour l'État de protéger la liberté d'expression, la liberté de la presse et le pluralisme des médias pour relever les défis auxquels sont confrontés les médias : *ibid* p. 29.



la manipulation de l'information¹²⁵, qui consiste notamment à déterminer, signaler, déclasser ou limiter de toute autre manière la visibilité ou la viralité du contenu, même si elle n'est pas (et ne sera jamais) un instrument de réglementation parfait. Les solutions techniques sont examinées à la partie III.

Partie II Liberté d'expression et droits et responsabilités des utilisateurs

La suite de ce document explorera la question de la réglementation de la manipulation de l'information sous trois angles juridiques et de gouvernance. Le premier angle est celui du droit à la liberté d'expression. Comme nous l'avons vu plus haut, les politiques ne se concentrent plus uniquement sur la réglementation du contenu, mais aussi sur la réglementation des acteurs, des comportements et des méthodes de distribution. Ce champ d'application plus large est important, mais la liberté d'expression est une énigme juridique pertinente, quelle que soit la stratégie réglementaire adoptée. S'éloigner de la réglementation du contenu ne fait que rendre l'analyse indirecte plutôt que directe. Le deuxième angle concerne les responsabilités des utilisateurs dans la diffusion de la mésinformation, de la désinformation et de la malinformation. Le troisième angle est celui des obligations juridiques des médias sociaux et de la modération du contenu. Cette dernière fait l'objet de changements juridiques considérables, tant à l'échelle mondiale qu'au Canada.

Liberté d'expression

La liberté d'expression est au cœur de toute discussion sur la manipulation de l'information. Elle est examinée de près ici, car elle est liée à la réglementation du contenu. Deux problèmes émergent. Premièrement, la réglementation de la désinformation exige qu'un tribunal ou un organisme de décision qualifie un message de désinformation. Les tribunaux sont des organes chargés d'établir des faits, et en principe, qualifier un contenu de vrai ou de faux n'est pas un obstacle, et de nombreux domaines du droit qui touchent à la liberté d'expression peuvent comporter un constat de vérité. Par exemple, la vérité est un moyen de défense contre une plainte pour diffamation et un tribunal aurait pour tâche de déterminer si le défendeur s'est acquitté du fardeau d'établir la vérité selon la prépondérance des probabilités, en cas de plaidoirie.

¹²⁵ Voir Kreps, *supra* note 62, p. 6-7.

Toutefois, la ligne de démarcation entre vérité et fausseté peut être plus compliquée dans la sphère de la manipulation de l'information. La classification des désordres de l'information de Wardle et Derakhshan témoigne de ce dilemme. Dans leur classification des types de mésinformation et de désinformation, ils énumèrent la satire ou la parodie, le contenu trompeur, le contenu falsifié, le contenu contrefait, les fausses connexions, le faux contexte et le contenu manipulé¹²⁶. Albert Zhang et ses coauteurs donnent l'exemple d'un message publié par un porte-parole du ministère chinois des Affaires étrangères montrant un soldat australien qui brandit un couteau devant un enfant, soi-disant pour commenter l'enquête australienne sur les crimes de guerre en 2020. Le ministre australien des Affaires étrangères a dénoncé cette image comme étant de la désinformation. L'image était une œuvre d'art et elle n'a pas nécessairement été créée pour tromper¹²⁷.

Cela mène à un deuxième problème lié à la désignation d'un contenu comme étant de la désinformation. Toutes les définitions de la désinformation reposent sur l'intention de nuire (contrairement à la mésinformation). Prouver l'intention de nuire (et de nuire à quoi?) est un exercice difficile, car il faut pouvoir mettre le doigt sur les motivations des acteurs, ce qui est particulièrement difficile compte tenu de l'ambiguïté stratégique de nombreuses publications¹²⁸. De plus, le cheminement qui mène à la création d'une campagne de désinformation peut être basé sur des informations vraies et des opinions honnêtes¹²⁹. Une information qualifiée de fausse peut s'avérer ultérieurement contenir un grain de vérité ou une possibilité de vérité, comme la théorie de la fuite de la COVID-19 d'un laboratoire, qui a d'abord été rejetée par la communauté scientifique. Les messages à ce sujet ont été supprimés par de nombreuses plateformes de médias sociaux, avant que la théorie ne finisse par faire

¹²⁶ Wardle et Derakhshan, *supra* note 27, p. 19.

¹²⁷ Albert Zhang et al., *Submission to the UN Special Rapporteur on disinformation and freedom of opinion and expression*, en ligne : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Expression/disinformation/2-Civil-society-organisations/Australian-Strategic-Policy-Institute.pdf>, p. 3-4.

¹²⁸ Voir la discussion ci-dessus concernant les mêmes dans Marwick et Lewis, *supra* note 235, p. 11.

¹²⁹ Ryan Calo et al., « How do you solve a problem like misinformation? » (2021) 7(5) *Science Advances*, p. 1.

l'objet d'une enquête par les services secrets des États-Unis, à la demande du président Biden¹³⁰.

Le deuxième problème est plus fondamental pour la liberté d'expression elle-même; en effet, que signifie, en droit, le fait de dire que nous valorisons et protégeons la liberté d'expression et comment cela cadre-t-il avec la manipulation de l'information¹³¹? En vertu du droit international des droits de la personne, la liberté d'expression est protégée par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹³², auquel le Canada est partie¹³³ :

Article 19

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

(a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

¹³⁰ Voir Stephan Lewandowsky, « The Lab-Leak Hypothesis Made It Harder for Scientists to Seek the Truth » (1^{er} mars 2022) *Scientific American*, en ligne : <https://www.scientificamerican.com/article/the-lab-leak-hypothesis-made-it-harder-for-scientists-to-seek-the-truth/>.

¹³¹ Voir Khan, *supra* note 30, partie B.

¹³² *Supra* note 40. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) est le point d'ancrage des droits internationaux de la personne et son article 19 énonce ceci : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

¹³³ Voir gouvernement du Canada, « Rapports sur les traités des Nations Unies relatifs aux droits de la personne », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/services/systeme-canada-nations-unies/rapports-traites-nations-unies.html>.



(b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.¹³⁴

La liberté d'expression est protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*)¹³⁵, en vertu de l'alinéa 2b) :

2 Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

b. liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication¹³⁶.

La liberté d'expression est un droit fondamental dans une société démocratique et un élément central de notre quête de vérité, de démocratie, de découverte de soi et d'épanouissement¹³⁷. C'est un droit complet, qui comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées sans considération de frontières¹³⁸, ainsi que le droit de ne pas s'exprimer¹³⁹. La *Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les fausses nouvelles (« fake news »), la désinformation et la propagande* (la *Déclaration conjointe*)¹⁴⁰ confirme que le droit ne se limite pas à des déclarations correctes et qu'il comprend le droit de « choquer, offenser et

¹³⁴ PIDCP, *supra* note 40, art. 19.

¹³⁵ Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11, art. 8.

¹³⁶ *Ibid* alinéa 2b). Les limites justifiables de l'alinéa 2b) sont établies à l'article 1.

¹³⁷ La Cour suprême du Canada a déclaré : « La liberté d'expression vaut la peine d'être sauvegardée en raison de sa valeur intrinsèque » : *R. c. Keegstra*, [1990] 3 RCS 697, p. 881. La signification et la valeur de la liberté d'expression font l'objet d'un débat important, mais ces questions ne sont pas abordées dans le présent document.

¹³⁸ PIDCP, *supra* note 40, art. 19.

¹³⁹ Khan, *supra* note 30, par. 35.

¹⁴⁰ <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/11/mandates.decl..2017.French.pdf>.

déranger »¹⁴¹. Toute limitation du droit à la liberté d'expression doit répondre aux critères du droit international et de l'article 1 de la *Charte*, selon lesquels toute restriction doit être prévue par une règle de droit, servir un objectif légitime et être nécessaire et proportionnelle à cet intérêt.

Quelques éléments de l'article 19 sont particulièrement intéressants en ce qui concerne la manipulation de l'information. Premièrement, le droit à la liberté d'expression est le seul droit de la personne dans le PIDCP qui comporte des « responsabilités et des devoirs spéciaux »¹⁴². Alors que les débats se concentrent souvent sur les limites de ce droit, il est important de souligner que le PIDCP met l'accent sur les responsabilités et les droits particuliers qui constituent les fondements du droit à la liberté d'expression. Deuxièmement, le droit d'avoir des opinions est un droit absolu dans le PIDCP¹⁴³. En pratique, nos idées et nos opinions sont influencées par toutes sortes de personnes et de médias. Le marketing et la publicité, par exemple, sont conçus pour influencer notre comportement de consommateur. La question qui se pose est celle de la limite entre les formes légitimes et les formes illégales de manipulation¹⁴⁴. On peut soutenir que les campagnes de désinformation portent atteinte de manière injustifiée à l'autonomie d'une personne qui souhaite se

¹⁴¹ *Ibid.* La Déclaration s'inspire de l'arrêt *Handyside c. UK*, [1976] ECHR 5 souvent cité (et cité dans *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 927). Il convient de noter que dans *Handyside*, la Cour poursuit en déclarant : « telles sont les exigences de ce pluralisme, de cette tolérance et de cette largeur d'esprit sans lesquels il n'est pas de "société démocratique". Cela signifie, entre autres, que toute "formalité", "condition", "restriction" ou "sanction" imposée dans ce domaine doit être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. » [traduit en partie par nos soins]. Au Canada, la citation est souvent prise dans l'arrêt *Irwin Toy* : la liberté d'expression fait en sorte que « chacun puisse manifester ses pensées, ses opinions, ses croyances, en fait, toutes les expressions du cœur ou de l'esprit, aussi impopulaires, déplaisantes ou contestataires soient-elles », p. 968.

¹⁴² PIDCP, *supra* note 40, art. 19. Francesca Klug a éclairé ce point dans un discours qu'elle a prononcé devant Intelligence Squared et lors du débat public du Centre culturel juif de Londres, Royal Geographical Society, « Freedom of Expression Must Include the Licence to Offend » (juin 2016), *Religion and Human Rights* 225.

¹⁴³ PIDCP, *supra* note 40, art. 19(1). Susie Alegre identifie trois éléments liés au droit d'avoir des opinions : le droit de ne pas révéler ses pensées ou ses opinions, le droit de ne pas les faire manipuler et le droit de ne pas être pénalisé pour ses idées : Susie Alegre, « Rethinking Freedom of Thought for the 21st Century » (2017) *European Human Rights Law Review* no 3, p. 221-225; Evelyn Marie Aswad, « Losing the Freedom to be Human » (2020) 52(1) *Columbia Human Rights Law Review* 306; Khan, *supra* note 24.

¹⁴⁴ Alegre, *supra* note 143, p. 227.

forger une opinion sans être manipulée, et que la surveillance et le profilage des médias sociaux compromettent le droit de ne pas révéler ses pensées¹⁴⁵. Troisièmement, les droits de chaque personne, y compris des personnes qui croient à la mésinformation et la diffusent, sont fragilisés par les campagnes de désinformation. Comme l'affirme la *Déclaration conjointe*, la désinformation porte atteinte à divers aspects du droit à la liberté d'expression, notamment le droit de savoir, de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées¹⁴⁶. La désinformation peut nuire à la réputation et à la vie privée des individus, ainsi qu'à la sécurité nationale, ce qui peut donner lieu à une restriction légitime du droit à la liberté d'expression¹⁴⁷. La désinformation peut également prôner la haine qui incite à la violence, à la discrimination ou à l'hostilité, ce qui est interdit en vertu de l'article 20 du PIDCP¹⁴⁸.

La mésinformation comme cible de la réglementation est particulièrement problématique. Les rumeurs et les potins font partie des rituels de l'interaction humaine¹⁴⁹. Les personnes qui reçoivent et diffusent ces informations de manière innocente sont sans doute engagées dans la recherche de la vérité, l'une des valeurs philosophiques qui sous-tendent le droit à la liberté d'expression¹⁵⁰. Il existe de nombreuses raisons de remettre en question la recherche de la vérité comme fondement suffisant sur lequel s'appuyer pour protéger la liberté d'expression dans ces circonstances. Elle repose sur l'idée qu'en laissant faire le marché des idées, la vérité fera surface¹⁵¹. Elle ne tient pas compte non plus du fardeau inégal que portent les groupes marginalisés et racialisés. Cette théorie suppose également que nous avons un accès égal à la liberté d'expression et que nous en faisons la même expérience. Or, des études montrent que les femmes, les personnes racialisées et

¹⁴⁵ Khan, *supra* note 30, par. 34-36; Alegre, *supra* note 143, p. 225.

¹⁴⁶ *Déclaration conjointe*, *supra* note 140.

¹⁴⁷ Voir PIDCP, *supra* note 40, art. 19(2).

¹⁴⁸ Voir *Déclaration conjointe*, *supra* note 140. Comme le dit Jones, *supra* note 37, l'article 20 montre que la désinformation n'est pas un phénomène nouveau et que les préoccupations relatives à son utilisation répandue au cours de la Seconde Guerre mondiale ont été prises en compte dans le PIDCP, p. 41.

¹⁴⁹ Robert Post, « The Social Foundations of Defamation Law: Reputation and the Constitution » (1986) 74 *Cali L Rev* 691.

¹⁵⁰ Les autres principales théories adoptées par la Cour suprême du Canada sont l'épanouissement personnel et la démocratie : voir, par exemple, *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 927.

¹⁵¹ Voir John Stuart Mills, *On Liberty* (1859) et la dissidence du juge Holmes dans l'affaire *Abrams c. US* (1919) 250 U.S. 616 : « la meilleure épreuve de la vérité est le pouvoir de la pensée de se faire accepter dans la concurrence du marché » [traduit par nos soins].

les personnes LGBTQ+, en particulier les personnes qui se trouvent dans l'intersectionnalité, sont les principales cibles des abus et sont chassées de la participation en ligne¹⁵². Bref, le droit à la liberté d'expression est un droit dont souvent seuls les groupes privilégiés jouissent pleinement.

Cela ne veut pas dire que la liberté d'expression doit être affaiblie pour protéger les individus contre des offenses. Un système de liberté d'expression bien géré attend de nous que nous acceptions beaucoup de choses en fonction de l'idéal de la liberté d'expression. Et la libre circulation de l'information est un élément central de ce droit¹⁵³. Cependant, l'analyse ne se limite pas à la tolérance des offenses. Les préjudices facilités par la désinformation et les médias sociaux ont des répercussions sur le droit à l'égalité, y compris l'égalité d'expression¹⁵⁴. Par exemple, des chercheurs ont constaté l'utilisation de campagnes de désinformation ciblant les minorités raciales aux États-Unis afin d'empêcher la participation électorale des communautés de couleur¹⁵⁵. Un autre exemple est l'utilisation de memes pour répandre des idéologies extrémistes en jouant sur l'humour et les clichés racistes familiers, ce qui déplace alors les limites du discours acceptable et permet de normaliser et d'accepter le racisme¹⁵⁶.

Il est difficile de concevoir une loi conforme aux droits de la personne qui cible les créateurs de désinformation. Tout droit doit être exercé à grande échelle et les exceptions doivent être interprétées rigoureusement¹⁵⁷. Plusieurs lois adoptées dans

¹⁵² Voir Jon Penney et Danielle Citron, « When Law Frees Us to Speak » (2019) 87 *Fordham Law Review*.

¹⁵³ Khan, *supra* note 30, par. 38.

¹⁵⁴ Voir *Keegstra*, *supra* note 137. Le juge en chef Dickson, représentant la majorité, a fait le raisonnement suivant :

En fait, l'expression peut être utilisée au détriment de la recherche de la vérité. L'État ne devrait pas être le seul juge de ce qui constitue la vérité; par contre, il ne faut pas accorder une importance exagérée à l'opinion selon laquelle la raison prévaudra toujours contre le mensonge sur le marché non réglementé des idées. Il est en fait très peu probable que des déclarations destinées à fomenter la haine contre un groupe identifiable soient vraies, ou que la vision de la société qu'elles traduisent conduira à un monde meilleur. C'est donc un leurre de les présenter comme cruciales pour la détermination de la vérité et pour l'amélioration du milieu politique et social.

Voir aussi Cynthia Khoo, *Deplatforming Misogyny* (2021) LEAF, en ligne :

<https://www.leaf.ca/wp-content/uploads/2021/04/Full-Report-Deplatforming-Misogyny.pdf>.

¹⁵⁵ Thakur et Hankerson, *supra* note 32, p. 10-11, et d'autres exemples.

¹⁵⁶ Crawford, *supra* note 109.

¹⁵⁷ Khan, *supra* note 30, par. 39.



d'autres pays illustrent les risques liés à l'adoption de lois de vaste portée interdisant la désinformation¹⁵⁸. Elles risquent d'encourager les systèmes de filtrage ou de retrait du contenu, notamment par des coupures d'Internet, et de permettre le contrôle et le retrait par l'État des voix dissidentes (parfois dans des pays où l'État subventionne également sa propre désinformation). Même les États fortement engagés en faveur des droits de la personne ont été confrontés à des conséquences inattendues. Ce qui est préoccupant, ce sont les lois qui criminalisent la désinformation et qui n'ont pas de définitions suffisamment précises des fausses informations et/ou des préjudices. Des lois formulées en termes généraux ont été utilisées par des gouvernements contre la société civile, les journalistes et les opposants politiques¹⁵⁹. Les lois civiles peuvent être légitimes mais elles doivent être étroitement adaptées, comme c'est le cas de notre législation sur la diffamation, dans laquelle le défendeur dispose d'un ensemble complet de moyens de défense visant à protéger la liberté d'expression, notamment la vérité, le commentaire loyal et la communication responsable dans l'intérêt public¹⁶⁰.

Lois canadiennes sur la désinformation

Il existe diverses lois qui s'appliquent aux individus qui communiquent de fausses déclarations. Mais il n'existe aucune loi qui cible directement les personnes qui communiquent de la mésinformation ou de la désinformation telles qu'elles sont présentées et examinées dans ce document.

En 1992, dans l'affaire *R. c. Zundel*¹⁶¹, la Cour suprême du Canada (CSC) a invalidé la disposition du *Code criminel* qui interdisait la diffusion de fausses nouvelles. L'article 181 du *Code criminel* disposait que :

¹⁵⁸ Voir Ruth Levush, *Government Responses to Disinformation on Social Media Platforms* (2019) Library of Congress, en ligne :

<https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1180&context=scholcom>.

¹⁵⁹ Voir la discussion sur la *Déclaration conjointe*, *supra* note 140, p. 53-54. La *Déclaration conjointe* va jusqu'à dire que les lois sur la diffamation criminelle devraient être abolies au paragraphe 2(b), ce qui met le Canada en porte-à-faux avec les droits de la personne internationaux : *Code criminel*, *supra* note 40, art. 297-316; *R. c. Lucas*, [1998] 1 RCS 439.

¹⁶⁰ *Ibid.* Voir *WIC Radio c. Simpson*, [2008] CSC 40, et *Grant c. Torstar*, [2009] CSC 61.

Pour des exemples propres à divers pays, voir Daniel Funke et Daniela Flamini, « A guide to anti-misinformation actions around the world », *Poynter*, en ligne :

<https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>.

¹⁶¹ *R. c. Zundel*, [1992] 2 RCS 731.



181. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans quiconque, volontairement, publie une déclaration, une histoire ou une nouvelle qu'il sait fausse et qui cause, ou est de nature à causer, une atteinte ou du tort à quelque intérêt public¹⁶².

Dans un jugement rendu par quatre voix contre trois, la majorité a jugé que l'article 181 portait atteinte au droit à la liberté d'expression garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte* et n'était pas justifié en vertu de l'article 1. La majorité a souligné la sévérité des sanctions pénales et l'importance de la « liberté d'expression »¹⁶³. Les juges ont considéré que le critère selon lequel la fausse déclaration cause ou est de nature à causer « une atteinte ou du tort à quelque intérêt public » était vague et trop général et représentait un grand danger pour les groupes minoritaires et leur pleine participation à la société. L'une des principales divergences entre la majorité et la minorité portait sur la manière de définir une fausse expression. Selon la majorité des juges, la disposition exigeait qu'un tribunal décide de la signification qui devait être jugée vraie ou fausse : « Diverses personnes peuvent attribuer à la même déclaration des sens différents à des moments différents »¹⁶⁴. À leur avis, la vérité est une question de perception, et interdire la diffusion de fausses nouvelles permettrait à des groupes dominants d'imposer leur perception de la vérité à la minorité. Le jugement dissident a considéré les fausses informations différemment, en concluant qu'il existe des faits prouvables et que la disposition du *Code criminel* était étroitement axée sur la tromperie. Selon les juges, l'intention de tromper en diffusant des informations manifestement fausses et préjudiciables sape la valeur de la liberté d'expression¹⁶⁵.

Malgré l'affaire Zundel, la Cour suprême a confirmé la constitutionnalité des lois pénales et civiles en matière de diffamation¹⁶⁶, parce que les fausses informations entravent la recherche de la vérité et ne bénéficient pas du même niveau de protection que les discours politiques, bien qu'elle ait ensuite élargi la défense civile pour les questions d'intérêt public¹⁶⁷. Ces affaires portent sur l'éventail des expressions de faible valeur qui peuvent être considérées comme éloignées des principes

¹⁶² *Code criminel*, supra note 40.

¹⁶³ *Zundel*, supra note 161.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Lucas*, supra note 159.

¹⁶⁷ *Ibid.*; *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 RCS 130; *Grant*, supra note 160.



fondamentaux de la protection de l'expression¹⁶⁸. Il existe également d'autres dispositions du *Code criminel* qui criminalisent un aspect de la fausseté, en particulier la propagande haineuse¹⁶⁹, l'incitation au terrorisme¹⁷⁰ et la fraude¹⁷¹. Plusieurs causes au civil comportent également un élément de fausseté, en particulier la diffamation et la représentation sous un faux jour¹⁷². Dans la mesure où la malinformation peut être visée par une disposition du *Code civil*, l'infliction intentionnelle de souffrance morale et la divulgation publique de faits privés embarrassants peuvent s'appliquer¹⁷³.

En 2018, le gouvernement du Canada a modifié le paragraphe 91(1) de la *Loi électorale du Canada*¹⁷⁴ pour supprimer le mot « sciemment » d'une disposition qui interdisait de faire ou de publier de fausses déclarations sur les caractéristiques personnelles ou la conduite d'un candidat en période électorale. La contestation constitutionnelle de la disposition portait sur la suppression du terme « sciemment » et sur la question de savoir si cela signifiait que l'intention n'était plus une condition de l'infraction¹⁷⁵. La Cour supérieure de l'Ontario a conclu que la modification

¹⁶⁸ La Cour suprême du Canada a toujours soutenu que toutes les formes d'expression ne sont pas traitées de manière égale, mais que la justification de l'atteinte au droit de parole repose sur un éventail d'expressions de faible à forte valeur qui contribuent à la recherche de la vérité, à la démocratie et à l'épanouissement personnel. Voir par exemple *Keegstra*, *supra* note 137; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11; *Lucas*, *supra* note 159 (« la valeur négligeable de l'expression diffamatoire »); *Hill*, *supra* note 167 (« les déclarations diffamatoires ont un lien très ténu avec les valeurs profondes qui sous-tendent l'alinéa 2b). Elles s'opposent à toute recherche de la vérité », par. 106). Mais voir ensuite l'arrêt *Grant*, *supra* note 160, dans lequel la Cour suprême a déclaré que l'arrêt *Hill* « doit être replacé dans le contexte de cette affaire » (par.57), et en adoptant une nouvelle défense de communication responsable dans l'intérêt public : « Le droit en matière de diffamation n'accorde actuellement aucune protection aux énoncés portant sur des questions d'intérêt public publiés sans destinataire précis s'il est impossible, pour une raison ou pour une autre, d'en prouver la véracité. Or, ce type d'énoncés favorisent les deux raisons d'être de la liberté d'expression dont il a été question précédemment – le débat démocratique et la recherche de la vérité – et il est donc nécessaire que le droit en matière de diffamation leur accorde une certaine protection. », par. 65.

¹⁶⁹ *Code criminel*, *supra* note 40, art. 319.

¹⁷⁰ *Ibid* art. 83.221.

¹⁷¹ *Ibid* art. 320.

¹⁷² *Yenovkian c. Gulian*, 2019 ONSC 7279.

¹⁷³ Voir *Jane Doe 72511 c. NM*, 2018 ONSC 6607.

¹⁷⁴ LC 2000, ch. 9, modification 2018, ch. 31, art. 61.

¹⁷⁵ *CCF c. Canada (AG)*, 2021 ONSC 1224.

interdisait la diffusion de fausses informations accidentelles ou inconnues, comme dans la mésinformation, et que cela constituait une limite injustifiable au droit à la liberté d'expression. La disposition a été jugée sans effet¹⁷⁶.

Le droit de la concurrence s'applique à un aspect de la désinformation comme la publicité. La *Loi sur la concurrence*¹⁷⁷ interdit les représentations fausses ou susceptibles d'induire en erreur et les pratiques trompeuses pour promouvoir un produit, un service ou un intérêt commercial¹⁷⁸. Cela comprend, par exemple, le fait de tromper les consommateurs pour obtenir leurs données¹⁷⁹. Dans la mesure où la désinformation vise l'un de ces objectifs promotionnels, le Bureau de la concurrence peut faire enquête. Par exemple, des allégations fausses et trompeuses ont été faites sur des traitements de la COVID-19, et ont fait l'objet d'une enquête du Bureau de la concurrence¹⁸⁰. Les influenceurs doivent également indiquer si leurs publications sont parrainées, que ce soit par des paiements, des rabais, des produits et services gratuits, ou d'autres moyens semblables¹⁸¹.

Comme le montre le bref aperçu ci-dessus, il n'existe actuellement aucune loi au Canada qui vise directement la mésinformation et la désinformation. Dans le droit criminel post-Zundel, la poursuite serait motivée par un autre tort d'ordre supérieur. Par exemple, une fausse déclaration qui constitue un acte de haine, de terrorisme ou de fraude. En droit civil, une dynamique semblable est observable. La conduite peut donner lieu à des poursuites si une fausse déclaration porte atteinte à la réputation

¹⁷⁶ Voir Eve Gaumond, « Why a Canadian Law Prohibiting False Statements in the Run-Up to an Election Was Found Unconstitutional » (16 mars 2021), en ligne : <https://www.lawfareblog.com/why-canadian-law-prohibiting-false-statements-run-election-was-found-unconstitutional>.

¹⁷⁷ L.R.C 1985, ch. C-34; Voir aussi la *Loi sur la modernisation des élections*, L.C. 2018, ch. 31, qui a nécessité la création de registres de publicité politique.

¹⁷⁸ *Loi sur la concurrence*, *supra* note 177, art. 52 et partie 74.01. Il existe un régime criminel et un régime civil. Voir explication : Gouvernement du Canada, « Indications fausses ou trompeuses et pratiques commerciales trompeuses », en ligne : <https://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/03133.html>.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Bureau de la concurrence Canada, « Le Bureau de la concurrence lutte contre les indications commerciales trompeuses au sujet de la prévention et du traitement de la COVID-19 » (6 mai 2020), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2020/05/le-bureau-de-la-concurrence-lutte-contre-les-indications-commerciales-trompeuses-au-sujet-de-la-prevention-et-du-traitement-de-la-covid-19.html>.

¹⁸¹ Gouvernement du Canada, « Le marketing d'influence et la *Loi sur la concurrence* », en ligne : <https://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/04512.html>.

(diffamation) ou présente une personne sous un faux jour (en Ontario). Si la malinformation est comprise comme étant essentiellement du *doxing*, alors la divulgation publique, en common law, de faits privés embarrassants peut être applicable dans certaines provinces¹⁸². Le fait qu'il n'y ait pas de loi qui s'applique directement à la mésinformation ou à la désinformation peut être approprié. En reliant la conduite à une autre faute d'ordre supérieur, on peut engager des poursuites ou une action au civil dans les circonstances les plus flagrantes. Cependant, on peut se demander si le résultat serait différent si l'affaire Zundel était jugée aujourd'hui.

Partie III Le droit et la gouvernance des médias sociaux

La question qui s'ensuit est la suivante : quels mécanismes de droit et de gouvernance existe-t-il pour tenir les médias sociaux et autres services en ligne responsables des contenus préjudiciables publiés par leur intermédiaire? Il s'agit d'un domaine d'étude très riche, et une analyse détaillée dépasse la portée du présent document, mais le lecteur est invité à consulter les sources citées pour obtenir de plus amples renseignements¹⁸³.

En fin de compte, la réglementation dépend de « la mesure dans laquelle le gouvernement délègue réellement une participation aux acteurs privés »¹⁸⁴ [traduit par nos soins]. Trois types de réglementation entrent en jeu pour les services de médias sociaux. Premièrement, il y a les lois qui s'appliquent aux médias sociaux sur le plan de la réglementation du contenu. Ce domaine du droit est connu sous le nom de responsabilité des intermédiaires, en raison du rôle d'intermédiaire de ces sociétés, qui relie les créateurs de contenu aux consommateurs de contenu. Leur rôle, traditionnellement, peut être compris comme un rôle facilitateur et secondaire

¹⁸² *Jones c. Tsige*, 2021 ONCA 312. Il peut également s'agir d'une atteinte à la vie privée en vertu de la loi dans certaines provinces.

¹⁸³ Pour un aperçu général de la responsabilité des intermédiaires canadiens, voir Emily B. Laidlaw, « Mapping Current and Emerging Models of Intermediary Liability » (2019), rédigé pour le Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications, en ligne :

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3574727; Pour la modération du contenu, voir Evelyn Douek, « Content Moderation as Administration » *À venir* 136 *Harvard Law Review*, ébauche en ligne :

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4005326.

¹⁸⁴ Chris T. Marsden, *Internet Co-Regulation: European Law, Regulatory Governance and Legitimacy in Cyberspace* (Cambridge University Press, 2011) p. 53.



par rapport à celui des créateurs de contenu, et donc moins moralement responsable¹⁸⁵. Souvent, le terme « plateforme » est maintenant utilisé pour désigner les intermédiaires qui ont un pouvoir social ou culturel particulier sur le marché¹⁸⁶. Un autre domaine du droit qui a une incidence sur la sécurité en ligne est le droit de la protection de la vie privée dans le secteur privé. Les données des utilisateurs sont au cœur de la fonctionnalité et de la rentabilité des médias sociaux, et les entreprises concernées ont des obligations envers les utilisateurs en matière de protection de leurs renseignements personnels. Ce domaine du droit n'est pas utile pour traiter de la légalité des publications individuelles, mais plutôt pour déterminer si la conception des médias sociaux et des transactions de données particulières protège suffisamment la vie privée des utilisateurs.

Le deuxième type de réglementation est la coréglementation qui est une forme d'autoréglementation soutenue par le gouvernement, comme les codes de pratique et les organismes industriels¹⁸⁷. La coréglementation est fondée sur la collaboration et aide à combler l'écart entre l'obligation juridique et la démarche volontaire; elle est au cœur de la gouvernance d'Internet depuis la commercialisation d'Internet. Ce type de réglementation n'est que brièvement abordé ici. Le troisième type de réglementation est l'autoréglementation, ou dans le cas présent, la modération du contenu par les médias sociaux¹⁸⁸. L'absence de lois fédérales sur la responsabilité des intermédiaires au Canada signifie que la modération du contenu a été la principale force réglementaire dans le cas du Convoi.

¹⁸⁵ Selon la définition de l'OCDE, les intermédiaires « rassemblent ou facilitent les transactions entre tiers sur Internet » [traduit par nos soins] : OCDE, *Economic and Social Role of Internet Intermediaries*, (avril 2010), en ligne : <https://www.oecd.org/internet/ieconomy/44949023.pdf>, p. 9.

¹⁸⁶ L'exploration des différents types de plateformes comporte plusieurs autres facettes qui dépassent le cadre du présent document. Voir, par exemple, Tarleton Gillespie, « Platforms are not Intermediaries », (2018) 2 *Geo L Tech Rev.* 198 209; José van Dijck, Thomas Poell et Martijn De Waal, *The Platform Society* (Oxford University Press, 2019); Robert Gorwa, « What is Platform Governance? » (2019) 22(6) *Information, Communication & Society* 854.

¹⁸⁷ La réglementation ne se limite pas à ces catégories, même si celles-ci sont les trois principales. Voir Emily B. Laidlaw, « The Challenge Designing Intermediary Liability Laws » dans Catherine Easton et David Mangan, *The Philosophical Foundations of Information Technology Law* (Oxford University Press, parution en 2023).

¹⁸⁸ Comme le dit Chris Marsden, « l'autoréglementation n'existe généralement pas sous sa forme pure, car le gouvernement est souvent dans l'ombre et fait pression sur les entreprises pour qu'elles agissent » [traduit par nos soins] : *supra* note 184, p. 48.



Aperçu des aspects juridiques

Le Canada n'a pas de loi fédérale exhaustive sur la responsabilité des intermédiaires, contrairement à l'Europe¹⁸⁹ et aux États-Unis d'Amérique¹⁹⁰. Aux États-Unis, l'article 230 du Communications Decency Act (CDA)¹⁹¹ offre une vaste immunité en matière de responsabilité des intermédiaires pour les contenus publiés par des tiers, sauf en ce qui concerne le droit pénal fédéral, le droit de la propriété intellectuelle ou la confidentialité des communications électroniques, et une modification récente, vivement critiquée, visant à lutter contre la traite des êtres humains¹⁹². Il en résulte que les intermédiaires disposent d'une sphère de sécurité pour éviter toute responsabilité en cas de mésinformation ou de désinformation que les utilisateurs publieraient et qui pourrait être illégale, parce que, par exemple, elle serait diffamatoire ou révélerait des informations privées. Il est essentiel de faire ressortir quelques éléments de l'article 230. Tout d'abord, l'immunité concerne les décisions de laisser le contenu en place ou de le retirer. Ainsi, les médias sociaux sont protégés pour élaborer des pratiques de modération de contenu plus strictes que la loi et conformes à leurs valeurs. Le problème de l'article 230 est qu'il n'incite pas à la responsabilité et que les entreprises peuvent profiter, et ont profité, de la protection

¹⁸⁹ *Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »)* et *Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE*, COM(2020) 825 (Directive sur le commerce électronique).

¹⁹⁰ *Communications Decency Act*, 47 USC 230 (CDA). Il existe, bien entendu, d'autres États et territoires à prendre en considération, mais je mentionne les États-Unis et l'Union européenne, car ils ont des systèmes juridiques similaires et ont été deux des premières entités à mettre en œuvre des lois de grande portée sur la responsabilité des intermédiaires.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*



de l'article 230 pour laisser du contenu illégal en ligne sans prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre des pratiques de modération¹⁹³.

L'UE, en revanche, a adopté un modèle de sphère de sécurité conditionnelle avec la *Directive sur le commerce électronique* (DCE)¹⁹⁴. Selon ce modèle, un intermédiaire qui héberge le contenu d'un tiers bénéficie d'une exonération conditionnelle de responsabilité pour le contenu illicite publié par les utilisateurs. Toutefois, l'intermédiaire risque de perdre son immunité s'il prend connaissance du contenu illicite et n'agit pas pour en interdire l'accès. Ce modèle fonctionne donc comme un régime de notification et de retrait qui s'articule autour de la *connaissance* des activités illégales et de l'obligation *d'agir* en ce qui concerne le contenu illégal en le retirant.

Par souci de clarté, il convient de préciser que les obligations des intermédiaires conformément à la DCE ne seraient déclenchées que pour des contenus illégaux et qu'une part importante de la manipulation de l'information est légale même si elle est gênante. Ainsi, la Commission européenne a dirigé la rédaction d'un *Code de bonnes pratiques contre la désinformation*¹⁹⁵, une initiative volontaire de l'industrie. Le retrait de contenu illicite est important¹⁹⁶, mais les modèles de sphère de sécurité conditionnelle sont plus difficiles à mettre en œuvre qu'il n'y paraît à première vue. Ils

¹⁹³ En outre, la large protection juridique accordée à la liberté d'expression en vertu du premier amendement signifie qu'un contenu qui serait considéré comme de la propagande haineuse au Canada est un discours protégé aux États-Unis et ne ferait donc pas l'objet d'un examen constitutionnel ou d'un examen au titre de l'article 230. L'article 230 a eu des répercussions à l'échelle mondiale, avec des controverses lorsqu'il entre en conflit avec les lois d'autres pays. Voir par exemple : *Google Inc c. Equustek Solutions Inc*: [2017] SCC 34; *Google Inc c. Equustek Solutions Inc*, [2017] WL 5000834 (ND Cal Nov 2, 2017). Voir ensuite *Equustek Solutions Inc c. Jack*, [2018] BCSC 610; Michael Geist, « The Equustek Effect: A Canadian Perspective on Global Takedown Orders in the Age of the Internet » dans Giancarlo Frosio, ed., *The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability* (Oxford University Press, 2020).

¹⁹⁴ La mise en œuvre de la directive a varié considérablement d'un État membre à l'autre, et c'est l'une des raisons pour lesquelles la *Législation sur les services numériques* a été élaborée : *supra* note 189. Voir aussi le *Digital Millennium Copyright Act*, Pub. L. No. 105-304, 112 Stat. 2860 (1998).

¹⁹⁵ Voir le *Code de bonnes pratiques contre la désinformation de 2018*, en ligne : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/2018-code-practice-disinformation> et le *Code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation* (juin 2022), en ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_3664.

¹⁹⁶ Mais voir la discussion sur l'efficacité à la partie III, Modération du contenu.

tendent à encourager le retrait de contenus sans protection correspondante des contenus légitimes ou des décisions prises par des entreprises plus sensibles aux droits de la personne¹⁹⁷.

La tendance actuelle en matière de réforme législative est de passer à un modèle de diligence raisonnable pour les intermédiaires, y compris en Europe, qui a complété la DCE avec la *Législation sur les services numériques*¹⁹⁸. Ces mesures législatives sont désignées de diverses manières : obligation de diligence, évaluation des risques et diligence raisonnable. Fondamentalement, ces modèles s'écartent d'un modèle binaire « laisser/supprimer » pour confier aux intermédiaires la tâche de gérer les risques de préjudice de leurs services. Ils ont l'avantage de ne pas se limiter à la réglementation du contenu et peuvent être davantage axés sur l'acteur, le comportement et la distribution. Il existe des variations importantes dans la manière dont ces modèles pourraient être mis en œuvre, avec les risques associés à une mauvaise exécution. Je suis plutôt en faveur d'une approche de gestion des risques en matière de responsabilité des intermédiaires, même si le diable se cache dans les détails. Les modèles de diligence raisonnable seront examinés plus loin dans la section sur la réforme des lois.

Comme on l'a expliqué, le Canada n'a pas de loi fédérale sur la responsabilité des intermédiaires semblable à celle des États-Unis ou de l'Europe. Le *Code criminel* prévoit un mécanisme pour le retrait de contenu. Un tribunal peut ordonner le retrait de contenus en ligne de propagande terroriste ou haineuse, de pornographie juvénile, de voyeurisme et de divulgation non consensuelle d'images intimes¹⁹⁹. Le Québec est la seule province ayant une loi générale sur la responsabilité des intermédiaires, qui prévoit une sphère de sécurité à condition que, si un intermédiaire prend

¹⁹⁷ David Kaye, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, A/HRC/32/38 (2016), par. 43-44.

¹⁹⁸ *Législation sur les services numériques* (DSA, Digital Services Act), *supra* note 189.

¹⁹⁹ *Code criminel*, *supra* note 40, art. 320.1(5), 83.223, 164.1(5).

connaissance d'une activité illicite dans ses services, il agit rapidement pour bloquer l'accès au contenu²⁰⁰.

Les lois canadiennes sur la responsabilité des intermédiaires en matière de manipulation de l'information se sont développées principalement dans le cadre de la législation sur la diffamation²⁰¹. En pratique, ces lois fonctionnent de manière semblable à la DCE comme un système d'avis et de retrait. Si TikTok, par exemple, apprend qu'elle héberge une vidéo au contenu diffamatoire, elle est obligée de désactiver l'accès à la vidéo ou de risquer d'être tenue responsable du tort sous-jacent²⁰². Le contenu diffamatoire ne représente qu'une fraction des formes de manipulation de l'information en cause, notamment les fausses informations qui portent atteinte à la réputation d'une personne ou d'une entité²⁰³. La mésinformation et la désinformation portent souvent sur des sujets généraux, comme la santé. Par ailleurs, le gouvernement du Canada est limité en matière de lois sur la responsabilité

²⁰⁰ *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, RLRQ, ch. C-1.1. Deux différences entre la *Directive sur le commerce électronique* (DCE) et la loi québécoise sont notables. Premièrement, la loi québécoise parle d'activité illicite, un concept plus large que celui de contenu illégal. Pierre Trudel explique que même si cela englobe un contenu légal, les contraintes constitutionnelles font qu'il serait interprété de manière restrictive. Deuxièmement, l'article 22 prévoit que l'intermédiaire « peut engager sa responsabilité », ce qui signifie que le critère d'analyse est de savoir si l'intermédiaire a agi avec diligence dans les circonstances : Pierre Trudel, « La responsabilité des plateformes : la loi du Québec » (dans un fichier de l'auteur), p. 2-3.

²⁰¹ Pour les lois sur la responsabilité des intermédiaires en matière de droit d'auteur, voir la *Loi sur le droit d'auteur*, LRC (1985), ch. C-42, art. 41.25-41.27.

²⁰² Voir, par exemple, *Weaver c. Corcoran*, [2015] BCSC 165; En ce qui concerne la publication, voir *Crookes c. Newton*, [2011] CSC 47. De plus, en matière de diffamation, il suffit que l'intention soit de diffuser l'information, ce qui fait que des personnes peuvent faire l'objet d'une diffamation involontaire : *Hulton c. Jones*, [1910] AC 20. Par conséquent, la mésinformation peut faire l'objet d'une poursuite en diffamation (diffusion intentionnelle d'une fausse information que l'on croit être vraie), bien qu'il faille noter les moyens de défense des commentaires loyaux et la communication responsable dans l'intérêt public : *WIC Radio*, *supra* note 160; *Grant*, *supra* note 160.

²⁰³ *Hill*, *supra* note 167. Diverses mesures de défense sont importantes pour protéger de manière générale la liberté d'expression qui pourrait néanmoins nuire à la réputation, mais cette question n'est pas examinée ici. Il convient de noter que la question de savoir si un intermédiaire pourrait être tenu responsable d'un délit d'atteinte à la vie privée n'a pas été testée en droit, bien que l'on puisse supposer qu'un tribunal s'inspirerait des principes de la diffamation.

des intermédiaires qu'il peut mettre en place en raison de ses engagements commerciaux en vertu de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM)²⁰⁴.

Les lois sur la protection de la vie privée dans le secteur privé (aux niveaux fédéral et provincial)²⁰⁵ sont à la base de la protection de la vie privée, et la culpabilité morale des entreprises est plus directe que le domaine de la responsabilité des intermédiaires. Les lois en matière de protection de la vie privée exigent que les organisations soient responsables des renseignements personnels concernant une personne identifiable qu'elles recueillent, utilisent ou communiquent dans le cadre d'activités commerciales²⁰⁶. Ce qui est complexe, étant donné l'opacité de nombreuses pratiques commerciales des médias sociaux, c'est d'identifier les flux d'informations pour déterminer précisément ce que les médias sociaux recueillent, utilisent et communiquent, ainsi que les différentes tierces parties avec lesquelles ils effectuent des transactions. La meilleure illustration de cette complexité est l'*Enquête conjointe du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et du Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-*

²⁰⁴ Voir l'article 19.17 de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), en ligne :

<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra>.

L'article 19.17 de l'ACEUM introduit une large exonération de responsabilité pour les intermédiaires, inspirée de l'article 230 du CDA, bien que la question de savoir si elle va aussi loin que l'article 230 fasse l'objet d'un débat. L'article 19.17 interdit de traiter un intermédiaire « comme un fournisseur de contenu informatif pour déterminer la responsabilité » [traduit par nos soins], ce qui laisse une marge de manœuvre pour les recours équitables et les modèles d'obligation de diligence/gestion des risques : voir Vivek Krishnamurthy et al., « CDA 230 Goes North American? Examining the Impacts of the USMCA's Intermediary Liability Provisions in Canada and the United States » (7 juillet 2020) CIPPIC, en ligne : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3645462. Le gouvernement du Canada, dans « l'Énoncé des mesures de mise en œuvre du Canada », en ligne : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/implementation-mise_en_oeuvre.aspx?lang=fra indique que l'article 19.17 signifie que les intermédiaires ne sont pas tenus civilement responsables des publications des utilisateurs ni des mesures prises pour les modérer, ce qui est conforme à l'article 230 du CDA. L'ACEUM est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

²⁰⁵ Notre loi fédérale sur la protection de la vie privée dans le secteur privé est la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), L.C. 2000, ch. 5. Plusieurs lois provinciales ont été jugées essentiellement similaires, comme le *Personal Information Protection Act* de l'Alberta, SA 2003, ch. P-6.5.

²⁰⁶ LPRPDE, *supra* note 205, art. 4(1). La personne doit être identifiable, mais le Commissariat à la protection de la vie privée interprète cela de manière large.

Britannique au sujet de Facebook, Inc. (« l'enquête conjointe »)²⁰⁷ concernant le scandale Cambridge Analytica. La société Cambridge Analytica a utilisé les données d'une application appelée *This is Your Digital Life*, qui recueillait des informations sur les utilisateurs de Facebook pour établir leur profil psychologique, qui était ensuite utilisé pour envoyer des publicités ciblées afin d'influencer les électeurs lors de diverses élections, notamment pendant la course à l'investiture républicaine pour la présidentielle américaine et l'élection qui a suivi. L'enquête conjointe a conclu que Facebook (aujourd'hui Meta) a violé les lois en matière de protection de la vie privée, car elle n'a pas assumé la responsabilité de protéger efficacement la vie privée, n'a pas obtenu un consentement valable des utilisateurs et n'a pas mis en place des mesures de sécurité adéquates²⁰⁸.

Au moment de la rédaction du présent document, le gouvernement du Canada a présenté le projet de loi C-27 visant à réformer la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) et à étendre la protection de la vie privée²⁰⁹. L'analyse de ce projet de loi dépasse la portée du présent document, mais le lecteur est invité à l'examiner sous l'angle de la responsabilité des médias sociaux et de la protection contre les préjudices en ligne. Les données constituent la base de la manipulation de l'information. Ainsi, la législation sur la protection de la vie privée est un cadre naturel pour traiter de la

²⁰⁷ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, *Enquête conjointe du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et du Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique au sujet de Facebook Inc.* (25 avril 2019), en ligne : <https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/enquetes/enquetes-visant-les-entreprises/2019/lprpde-2019-002/>.

²⁰⁸ Le Bureau de la concurrence a également enquêté sur Facebook à propos de cette affaire pour représentations fausses ou trompeuses. Facebook a réglé pour 9,2 millions de dollars : Gouvernement du Canada, « Facebook payera une sanction de 9 millions de dollars pour régler les préoccupations du Bureau de la concurrence à propos d'indications trompeuses quant à la confidentialité » (18 mai 2020), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2020/05/facebook-payera-une-sanction-de-9millions-de-dollars-pour-regler-les-preoccupations-du-bureau-de-la-concurrence-a-propos-dindications-trompeuses-qu.html>.

²⁰⁹ Projet de loi C-27 : *Loi édictant la Loi sur la protection de la vie privée des consommateurs, la Loi sur le Tribunal de la protection des renseignements personnels et des données et la Loi sur l'intelligence artificielle et les données et apportant des modifications corrélatives et connexes à d'autres lois*, 1^{re} session, 44^e législature, 2022.



protection des utilisateurs contre les systèmes généraux de surveillance²¹⁰, pour assurer la surveillance des modèles commerciaux qui rendent les utilisateurs vulnérables²¹¹, pour introduire des mesures de responsabilité algorithmique et une réglementation de l'intelligence artificielle, pour compléter les lois relatives aux pratiques commerciales trompeuses par des obligations précises en matière de protection des données, et pour renforcer les droits et les obligations concernant les types de pratiques en matière de données qui sont acceptables dans un environnement d'information dont nous ne pouvons pas prétendre de façon réaliste que nous pouvons nous retirer.

Où cela nous mène-t-il? Les médias sociaux sont certainement réglementés au Canada, mais nos lois comportent d'importantes lacunes en ce qui concerne la responsabilité des intermédiaires pour les préjudices en ligne, et plus particulièrement pour la manipulation de l'information. En général, la voie la plus viable pour la responsabilité des intermédiaires est une réclamation en vertu de la législation en matière de diffamation, mais seulement certaines formes de manipulation de l'information sont diffamatoires. En dehors de la responsabilité des intermédiaires, la protection des données est un outil juridique important pour traiter les aspects de la responsabilité des plateformes liés à la protection de la vie privée, mais ce n'est qu'une partie de la solution et elle ne règle pas directement le problème de la manipulation de l'information ou des préjudices en ligne de manière plus générale.

Cela nous amène à examiner les cadres de gouvernance qui existent en plus du droit traditionnel, à savoir les pratiques de modération du contenu des entreprises. Il convient de noter que même dans les pays dotés d'une législation complète en matière de responsabilité des intermédiaires, les politiques de modération du contenu jouent un rôle important. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Les entreprises sont incitées à modérer le contenu afin de traiter même le contenu légal mais gênant, bien que l'absence de modération du contenu soit le modèle commercial de certaines plateformes. Ces entreprises sont mondiales et les politiques permettent de créer des normes d'application générale. Une autre raison est que peu de plaintes sont portées devant les tribunaux. En droit civil, les procès sont trop coûteux et trop lents pour valoir la peine pour la plupart des plaignants. En droit criminel, on sait que les préjudices en ligne sont rarement signalés et font l'objet de peu d'enquêtes. Les

²¹⁰ Les lois sur les intermédiaires, telles que la *Directive sur le commerce électronique*, disposent qu'il n'y a pas d'obligation générale de surveillance : voir *Directive sur le commerce électronique*, *supra* note 189, art. 15.

²¹¹ C'est là que la législation sur la concurrence pourrait jouer un rôle clé, spécialement en ce qui concerne le microciblage et son rôle dans la manipulation de l'information.



groupes vulnérables hésitent souvent à se plaindre à la police, et les forces de l'ordre n'ont pas toutes les ressources ou les connaissances spéciales nécessaires pour enquêter sur certaines plaintes. De plus, il semblerait que ces plaintes ne soient pas prises au sérieux²¹².

Modération du contenu par les médias sociaux

On prétend souvent que les utilisateurs ont des « droits » par rapport aux entreprises de médias sociaux ou qu'une plateforme a violé leur droit à la liberté d'expression garanti par la *Charte* en raison d'une décision de modération du contenu. La *Charte* ne s'applique pas aux activités des entreprises privées, à moins que celles-ci n'entreprennent des activités gouvernementales²¹³. Cela veut dire qu'en général, les utilisateurs n'ont pas le droit de s'exprimer librement sur les médias sociaux, car ceux-ci relèvent du secteur privé. Cela ne signifie pas que le droit à la liberté d'expression n'a aucune signification juridique en ce qui concerne la modération du contenu par les plateformes. Par exemple, les gouvernements doivent se conformer à la *Charte* dans la mise en œuvre de toute loi. Ainsi, quel que soit le projet de loi sur les préjudices en ligne présenté par le gouvernement du Canada, il devra être conforme à la *Charte*²¹⁴.

Si le fait que les droits semblent privatisés dans les espaces numériques crée un certain malaise, cette préoccupation est légitime. La manière dont une plateforme interprète la liberté d'expression, par exemple, qu'elle soit fondée sur les valeurs de l'entreprise, le droit national (souvent le premier amendement) ou les droits de la personne internationaux, est un système de gouvernance privée de sa conception

²¹² Une partie de ce problème sera examinée dans un rapport à paraître du Conseil des académies canadiennes : *La sécurité publique à l'ère du numérique*, en ligne : <https://www.rapports-cac.ca/reports/la-securite-publique-a-lere-du-numerique/>.

²¹³ Voir articles 1 et 32 de la *Charte*, *supra* note 135. La *Charte* s'applique aux pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif et dans les cas où le gouvernement a délégué son autorité à une partie privée ou que cette partie agit en tant qu'agent de l'État. Cet aspect a été étudié par des chercheurs et spécialistes, mais pas dans la même mesure que dans l'analyse de l'application horizontale indirecte de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* de 1950. La législation sur les préjudices en ligne devra être examinée de près si le gouvernement délègue délibérément ses pouvoirs, car cela pourrait entraîner un autre type d'examen de la *Charte* pour les activités des plateformes.

²¹⁴ Les tribunaux doivent également adapter la common law aux valeurs de la *Charte*. Par exemple, le droit à la vie privée et à la libre expression a influencé l'évolution des délits de diffamation et d'atteinte à la vie privée : *Hill*, *supra* note 167; *Jones*, *supra* note 182.



sans aucune des caractéristiques normales de responsabilité auxquelles nous nous attendons des systèmes gérés par l'État²¹⁵. La décision de plusieurs médias sociaux de bannir l'ancien président Trump de leur plateforme, par exemple, est importante du point de vue de la gouvernance privée, invite à examiner qui fixe les conditions de modération, et met en évidence le pouvoir énorme de ces plateformes. Facebook dispose d'un mécanisme d'appel officiel, le Oversight Board, qui a examiné la décision de bannir le président Trump et a conclu que la décision de restreindre l'accès était appropriée, mais que la sanction de suspension indéfinie ne l'était pas²¹⁶.

Un phénomène similaire est observable dans ce qu'Elena Chachko appelle la « sécurité nationale par plateforme »²¹⁷. Comme elle l'explique, les plateformes sont maintenant au cœur de la géopolitique et de la sécurité²¹⁸. De nombreux médias sociaux collaborent avec les gouvernements, emploient des directeurs de politique étrangère, des équipes d'intervention en cas d'incident, des mécanismes officiels de modération du contenu et d'appel, des équipes chargées de la confiance et de la sécurité et des politiques axées sur les questions de sécurité nationale, telles que la mésinformation et la désinformation, l'intégrité des élections, le terrorisme et l'extrémisme violent. La plupart des médias sociaux assument ce rôle par nécessité, en raison de la manière dont leurs plateformes sont utilisées et exploitées. Cependant, certaines plateformes épousent des idéologies politiques qui influencent leur conception et la modération de leur contenu. Un risque important est le fait que, puisque cet arrangement est souvent indirect et informel, un acteur privé puisse « choisir les fonctions qu'il souhaite remplir »²¹⁹ [traduit par nos soins]. En effet, les plateformes peuvent choisir de ne pas s'engager du tout²²⁰. Cela déstabilise la

²¹⁵ Par privatisation, je veux dire qu'une partie privée remplit une fonction normalement réservée au gouvernement. Ce phénomène a été décrit comme un basculement : les droits de la personne ont été initialement structurés dans le cadre des relations entre les citoyens et l'État, et aujourd'hui, avec les technologies numériques, nous exerçons et vivons nos droits dans le cadre de relations entre utilisateurs et entreprises technologiques : voir Emily B. Laidlaw, *Regulating Speech in Cyberspace: Gatekeepers, Human Rights and Corporate Responsibility* (Cambridge University Press, 2015), ch. 6.

²¹⁶ Oversight Board, Décision 2021-001-FB-FBR, en ligne : <https://www.oversightboard.com/decision/FB-691QAMHJ>.

²¹⁷ Elena Chachko, « National Security by Platform » (2021) 25 *Stanford Technology Law Review*, p. 55.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid* p. 125.

²²⁰ *Ibid* p. 127. Ce problème de manque d'orientation et d'informalité est observable dans la réglementation de la technologie en général, un problème signalé par des spécialistes de la réglementation de la technologie depuis des années.

protection de la sécurité nationale, car le gouvernement n'exerce qu'une surveillance minimale sur ce que font les plateformes, les problèmes sont nouveaux et les plateformes disposent d'une énorme marge de manœuvre pour décider de la marche à suivre, s'il y a lieu²²¹. On a pu observer cela avec la réaction de Facebook face à la diffusion de contenus violents et extrémistes, ainsi qu'à la mésinformation et à la désinformation, au Myanmar, et sa contribution à la violence contre les Rohingyas. Le rapport du Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la mission d'enquête internationale indépendante sur le Myanmar*, est allé jusqu'à qualifier la réponse de Facebook de « lente et inefficace »²²².

La modération du contenu n'est pas entièrement volontaire. Il s'agit plutôt d'une étape importante dans l'accomplissement de la responsabilité des entreprises auxquelles il incombe de respecter les droits de la personne, conformément aux *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*²²³ (les « Principes directeurs »). Ces principes imposent aux entreprises des obligations de diligence raisonnable concernant leur incidence sur les droits de la personne. En d'autres termes, les entreprises doivent éviter de nuire aux droits de la personne, surveiller leur conformité et s'efforcer de prévenir et d'atténuer les dommages, et fournir un accès à un mécanisme de réparation. Les Principes directeurs constituent le plan directeur des entreprises pour l'intégration des droits de la personne dans leurs activités et pour leur reddition de comptes, mais ils reposent toujours sur un engagement de bonne foi, et bon nombre des politiques de modération du contenu

²²¹ *Ibid.*

²²² Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la mission d'enquête internationale indépendante sur le Myanmar* (2018), A/HRC39/64, en ligne (en anglais) : https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/A_HRC_39_64.pdf at para 74.

²²³ Voir Haut-Commissariat des droits de l'homme, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies* (2011), HR/PUB/11/04, en ligne : https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusiness_HR_FR.pdf.



des médias sociaux utilisés lors du Convoi ne font aucune allusion aux Principes directeurs et ne les reflètent pas²²⁴.

Par ailleurs, les efforts des entreprises sont souvent le fruit d'une collaboration ou sont encouragés par le gouvernement, sous la forme d'une coréglementation, comme le *Code de bonnes pratiques contre la désinformation* de l'UE mentionné plus haut²²⁵. Un autre exemple est le Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT) (Forum mondial de l'Internet contre le terrorisme), qui est une collaboration entre divers services en ligne visant à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Il a été créé grâce à la collaboration de diverses parties intéressées, et comprend, outre ses fondateurs du secteur, des représentants du monde universitaire, de la société civile et d'organismes tels que la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme des Nations Unies et l'Union européenne²²⁶. Le GIFCT travaille à l'élaboration de mécanismes de prévention et d'intervention en cas d'incident.

Il convient d'examiner deux aspects de la modération du contenu. Premièrement, les entreprises de médias sociaux utilisent généralement des technologies, sous une forme ou une autre, pour régler les contenus préjudiciables. Bien qu'elles soient souvent présentées comme des solutions techniques, il s'agit de systèmes de gouvernance mis en œuvre techniquement. Deuxièmement, les médias sociaux réglementent le comportement des utilisateurs au moyen de leurs politiques de modération du contenu. Cet aspect sera examiné sous l'angle des médias sociaux utilisés dans le cadre du Convoi.

²²⁴ Les Principes directeurs sont ancrés dans la licence sociale d'exploitation d'une entreprise. Ils ont été approuvés par le Conseil des droits de l'homme, qui les a fait passer du statut de guide à celui de système de gouvernance. Voir John Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights* (Norton, 2013); David Kaye, *Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet* (New York: Columbia Global Reports, 2019). Voir Meta, « Politique relative aux droits humains au sein de l'entreprise », en ligne : <https://humanrights.fb.com/fr/policy/>; Google, « Droits de l'homme », en ligne : <https://about.google/human-rights/>.

²²⁵ *Code de bonnes pratiques contre la désinformation*, *supra* note 195.

²²⁶ Voir en ligne : <https://gifct.org/>; Chachko, *supra* note 217, p. 89.



La technologie de la modération du contenu

La technologie est essentielle pour combattre la manipulation de l'information²²⁷. Cependant, ce n'est pas une panacée pour les contenus préjudiciables. Elle peut être imprécise, manquer de la finesse nécessaire pour évaluer un contenu ambigu avec précision et en fonction du contexte, et elle est façonnée par l'état d'esprit (et le biais potentiel) du créateur des données, avec une surveillance minimale externe à l'organisation²²⁸.

Il existe de nombreux outils automatisés de modération de contenu utilisés pour filtrer, classer, traiter et organiser le contenu. Beaucoup sont guidés par l'intelligence artificielle²²⁹. Par exemple, la technologie peut aider à détecter des comptes non authentiques²³⁰. Le hachage perceptif, tel que celui du logiciel PhotoDNA de Microsoft, est une empreinte numérique utilisée pour détecter les images et les vidéos préjudiciables, comme celles d'abus sexuels sur des enfants, des contenus terroristes et extrémistes violents, ou des contenus contrevenant aux droits d'auteur²³¹. Le GIFCT est à l'origine d'une base de données commune pour ses membres²³². Le projet Arachnid utilise le hachage pour repérer les contenus d'abus pédosexuels²³³. D'autres outils comprennent la reconnaissance d'images pour donner la priorité aux

²²⁷ Voir Kreps, *supra* note 62, p. 6-7.

²²⁸ Voir Spandana Singh, « Everything in Moderation » (22 juillet 2019), *New American Foundation*, en ligne : <https://www.newamerica.org/oti/reports/everything-moderation-analysis-how-internet-platforms-are-using-artificial-intelligence-moderate-user-generated-content/the-limitations-of-automated-tools-in-content-moderation>.

²²⁹ Voir limites de l'IA dans Alex Feerst, *The Use of AI in Online Content Moderation or, the tech sector invested in automation and all I got was this questionable adjudication* (septembre 2022) Digital Governance Working Group, en ligne : <https://platforms.aei.org/wp-content/uploads/2022/09/The-Use-of-AI-in-Online-Content-Moderation.pdf>.

²³⁰ C'est le générateur de textes d'IA pour les fausses informations qui peut également être utilisé pour les identifier. Kreps parle de Grover, un modèle qui, à la fois, génère et identifie les « fausses nouvelles », *supra* note 62, p. 6-7.

²³¹ Voir Content ID de YouTube (adapté de PhotoDNA) et Google Drive.

²³² Elle se limite aux entités terroristes figurant sur les listes des groupes terroristes désignés par les Nations Unies. Le GIFCT est une ONG fondée en 2017 par Facebook (désormais Meta), Microsoft, Twitter et YouTube, et a élargi le nombre de ses membres depuis lors : *supra* note 226.

²³³ Voir en ligne : <https://www.projectarachnid.ca/fr/>.

contenus à examiner par un humain, et les techniques de traitement du langage naturel pour détecter les discours haineux et les contenus extrémistes²³⁴.

La technologie est également utilisée pour inciter les utilisateurs à modifier leur comportement²³⁵. Actuellement, ces stratégies sont nécessairement expérimentales, parce que la recherche sur leur efficacité n'en est qu'à ses débuts²³⁶. Par exemple, un outil couramment utilisé par les services en ligne pour lutter contre la manipulation de l'information est la correction de l'information. Cet outil est intéressant, parce que l'interférence avec le droit à la liberté d'expression est relativement mineure²³⁷. Les utilisateurs ont toujours accès à l'information, mais le contenu est signalé comme étant une fausse information ou provenant d'un faux compte. La correction de l'information est-elle efficace? Les résultats de la recherche sont mitigés. L'argument le plus solide contre la correction de l'information a été exposé dans un article rédigé en 2010 par Brendan Nyhan et Jason Reifler. Il s'agit de ce qu'ils ont appelé « l'effet de retour de flamme » [traduit par nos soins], c'est-à-dire que le fait de démystifier une fausse information est inefficace et peut avoir l'effet inverse et renforcer les perceptions erronées des lecteurs²³⁸. Toutefois, il a été démontré depuis que l'effet de retour de flamme est exagéré, que le problème est plus subtil et qu'il faut

²³⁴ Singh, *supra* note 228.

²³⁵ Le « *nudging* » est la théorie de Richard Thaler et Cass Sunstein selon laquelle une architecture de choix indirecte et subtile est efficace pour inciter à des changements de comportement, comme le fait d'imposer le choix du don d'organes avec le renouvellement du permis de conduire : *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (Penguin Book, 2008).

²³⁶ On peut voir des plateformes effectuer des changements à la suite de nouvelles recherches : Tessa Lyons, « Replacing Disputed Flags With Related Articles » (20 décembre 2017) *Meta*, en ligne : <https://about.fb.com/news/2017/12/news-feed-fyi-updates-in-our-fight-against-misinformation/>.

²³⁷ Helm, *supra* note 101, p. 315-318.

²³⁸ Brendan Nyhan et Jason Reifler, « When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions » (2010) 32 *Political Behaviour* 303; Helm, *supra* note 101, p. 315-318; Wardle et Derakhshan, *supra* note 27, p. 45; Timothy Caulfield, « Does Debunking Work? Correcting COVID-19 Misinformation on Social Media » dans Colleen Flood et al., *Vulnerable: The Law, Policy and Ethics of COVID-19* (Presses de l'Université d'Ottawa, 2020), p. 188-193.



poursuivre les recherches pour mesurer l'efficacité de la correction de l'information²³⁹. Par exemple, celle-ci peut avoir l'effet d'un « écho des croyances »²⁴⁰ [traduit par nos soins]. Et comme toute information diffusée donne l'illusion d'être crédible, il y a un risque que la correction de l'information donne à l'histoire une illusion de vérité²⁴¹. La réponse à la correction de l'information pourrait être la douceur avec laquelle elle est effectuée; c'est ainsi que Facebook est passée de la correction de l'information à la présentation d'un éventail diversifié de nouvelles sur le sujet concerné²⁴². Une autre solution pourrait consister à prévoir la correction pour le moment où le public prend conscience de la fausseté de l'information²⁴³.

De même, la suppression et le blocage du contenu sont parfois utilisés. Je les inclus dans la discussion sur les solutions techniques, bien qu'il s'agisse souvent d'un mélange d'actions automatisées et humaines. Une question qui se pose est celle de l'efficacité de la suppression du contenu. Il n'est pas évident qu'elle soit efficace pour changer les croyances, parce qu'il n'y a pas de nouvelle information pour remplacer ce qui a été supprimé²⁴⁴. De plus, le contenu problématique est retransmis presque instantanément après sa publication, et il est donc rarement retiré de la circulation. La vidéo en direct de la fusillade de Buffalo a été supprimée par Twitch en deux minutes, mais elle avait déjà été copiée et rediffusée sur diverses plateformes²⁴⁵. Le retrait peut

²³⁹ Voir l'étude de la documentation de Caulfield, *supra* note 238. Il conclut en disant : « même si l'effet de retour de flamme peut se produire dans certaines circonstances, c'est un domaine dans lequel il serait utile d'approfondir les recherches; il ne s'agit certainement pas d'un phénomène robuste et mesurable au point qu'il devrait nous empêcher de déployer des efforts pour contrer la mésinformation sur les médias sociaux » [traduit par nos soins] : p. 190.

²⁴⁰ Thorson, *supra* note 95.

²⁴¹ Caulfield, *supra* note 238, p. 190-191.

²⁴² Voir Lyons, *supra* note 236.

²⁴³ Caulfield, *supra* note 238, p. 191-192. Caulfield énumère plusieurs principes qui peuvent maximiser les effets de la correction de l'information : utiliser les faits; communiquer clairement et simplement; utiliser des sources fiables, bien que la confiance soit un défi; établir qu'il y a un consensus scientifique le cas échéant; être aimable et authentique; écrire dans un style narratif; utiliser des arguments rationnels en soulignant les lacunes de la logique, etc.; encadrer la correction de l'information pour mettre l'accent sur les faits et non sur la mésinformation; le public doit être le grand public et non les personnes qui croient en la mésinformation : p. 193-198.

²⁴⁴ Voir discussion, Helm, *supra* note 101, p. 321.

²⁴⁵ Mia Sato, « How the Buffalo shooting livestream went viral » (17 mai 2022) *Verge*, en ligne : <https://www.theverge.com/2022/5/17/23100579/buffalo-shooting-twitch-livestream-viral-content-moderation>.

également servir de balise en attirant plus d'attention sur le message ou en renforçant les croyances²⁴⁶. La suppression de comptes peut réussir à perturber l'élan d'un groupe. Il perd des adeptes et peine à en gagner de nouveaux, ce qui perturbe la monétisation. Les membres peuvent passer à d'autres plateformes, mais le groupe ne retrouve pas son niveau précédent²⁴⁷. Le retrait de contenu pourrait avoir une fonction différente de celle de changer les croyances, en jouant un rôle expressif renforçant ce qui est un comportement acceptable, bien qu'il faille veiller à équilibrer les différents droits²⁴⁸.

Sur le plan de la législation et de la gouvernance, nous sommes dans une période d'expérimentation technique et réglementaire. Il n'existe pas de consensus sur les stratégies qui serviront à lutter contre la manipulation de l'information. Par conséquent, les solutions changent et se retournent parfois contre nous. En raison du pouvoir social de certaines plateformes, le retour de flamme peut être énorme. Le résultat est un mélange d'interventions. Par exemple, l'application de messagerie WhatsApp a récemment mis à jour ses caractéristiques techniques afin d'améliorer la protection de la vie privée des utilisateurs, de leur permettre de quitter des groupes sans en avertir les canaux, de cacher qu'ils sont en ligne et de bloquer la capture d'écran des messages destinés à être consultés une seule fois²⁴⁹. Ce sont là des solutions positives propres à cette application. Twitter intègre la théorie du « *nudge* » à l'aide d'outils techniques²⁵⁰. Le « *nudge* » incite les utilisateurs à repenser à la

²⁴⁶ C'est ce qu'on appelle l'effet Streisand. On en discute également dans Helm, *supra* note 101, p. 321-322.

²⁴⁷ Voir la discussion sur l'analyse documentaire d'Amarnath Amarasingam : « Does Deplatforming Work? A quick survey of literature in the wake of the Capitol Hill Attack » (12 janvier 2021) *Intrepid*, en ligne : <https://www.intrepidpodcast.com/blog/2021/1/12/does-deplatforming-work-a-quick-survey-of-literature-in-the-wake-of-the-capitol-hill-attack>. Voir la monétisation de YouTube pour la comparer à celle de Rumble, BitChute et Odysee. Les stratégies de monétisation plus généreuses de certaines nouvelles plateformes de partage de vidéos méritent d'être étudiées pour leurs répercussions sur les plateformes de partage de vidéos traditionnelles.

²⁴⁸ En s'appuyant sur l'argument selon lequel l'un des objectifs de la loi est de renforcer ou de modifier les normes, le retrait du contenu devrait être fondé sur les principes des droits de la personne.

²⁴⁹ Michelle Toh, « WhatsApp is going to stop letting everyone see when you're online » (9 août 2022) *CNN*, en ligne : <https://www.cnn.com/2022/08/09/tech/whatsapp-privacy-changes-meta-intl-hnk/index.html>.

²⁵⁰ Thaler et Sunstein, *supra* note 235.

publication des gazouillis contenant des propos injurieux et à lire leurs messages avant de les diffuser²⁵¹.

En revanche, la modification apportée par Facebook à son algorithme visant à améliorer le bien-être des utilisateurs s'est retournée contre elle. Vers 2017-2018, Facebook a modifié son algorithme de classement de l'engagement²⁵² pour favoriser les interactions sociales significatives. Les publications populaires et celles des amis et des proches ont été amplifiées et les nouvelles professionnelles ont été désamplifiées. Les Facebook Files divulguées par Frances Haugen ont également révélé qu'une partie des ajustements algorithmiques impliquait de donner un coup de pouce aux publications qui génèrent de fortes réactions émotionnelles sous forme d'émoticônes. Les émoticônes « amour », « rire », « tristesse » et « colère » ont cinq fois plus de valeur que l'émoticône « j'aime »²⁵³. Des recherches internes ont montré que les publications qui suscitaient des réactions de colère en émoticônes étaient « disproportionnellement susceptibles de contenir des informations erronées, toxiques et de mauvaise qualité »²⁵⁴ [traduit par nos soins]. Par conséquent, l'algorithme de Facebook a favorisé la diffusion de mésinformation et de désinformation²⁵⁵.

²⁵¹ Twitter Safety, « How Twitter is nudging users to have healthier conversations » (1^{er} juin 2022), en ligne : <https://blog.twitter.com/common-thread/en/topics/stories/2022/how-twitter-is-nudging-users-healthier-conversations>.

²⁵² Le classement de l'engagement est controversé et a fait l'objet d'une partie du témoignage de Frances Haugen. Une partie de la controverse vient du fait que l'augmentation de l'engagement est considérée comme intéressée dans la mesure où elle permet de garder les utilisateurs sur Facebook : Jeremy B. Merrill et Will Oremus, « Five points for anger, one for a 'like': How Facebook's formula fostered rage and misinformation » (26 octobre 2021) *Washington Post*, en ligne : <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/10/26/facebook-angry-emoji-algorithm/>.

²⁵³ Voir « The Facebook Files », *Wall Street Journal*, en ligne : <https://www.wsj.com/articles/the-facebook-files-11631713039>.

²⁵⁴ Merrill et Oremus, *supra* note 252.

²⁵⁵ Je mentionne à la fois la mésinformation et la désinformation, parce que l'algorithme de Facebook a été exploité pour des opérations d'information, comme les publicités d'origine russe sur Meta, « An Update On Information Operations On Facebook » (6 septembre 2017), en ligne : <https://about.fb.com/news/2017/09/information-operations-update/>.



Politiques de modération du contenu

En ce qui concerne le Convoi, les discussions qui ont alimenté sa création ont commencé bien avant janvier 2022 sur divers médias sociaux grand public et alternatifs, dans des groupes discutant de l'obligation de vaccination, des restrictions liées à la COVID-19 et des théories du complot, et elles ont été amplifiées par des influenceurs et des organismes d'information alternatifs. Le public et les participants étaient acquis. Les risques systémiques associés aux services des médias sociaux sont un élément clé de leur responsabilité. Comment sont-ils conçus? Comment l'algorithme fonctionne-t-il? Comment surveillent-ils les répercussions de leurs services, et donnent-ils suite à leurs constatations? À l'exception de la protection de la vie privée, ils n'ont aucune obligation légale de gérer les risques systémiques, d'autant plus qu'une grande partie du contenu est légale. L'opacité des médias sociaux, au-delà des rapports de transparence, qui ne sont pas encore mûrs et normalisés pour cette industrie, signifie que cet aspect de ce qui a alimenté la mise en place du Convoi est une question d'autoréglementation des médias sociaux. Par ailleurs, bien que la structure de monétisation des différents médias sociaux ne soit pas explorée en profondeur dans le présent document, la Commission pourrait envisager de pousser plus loin ses recherches sur la motivation financière de certains influenceurs et sur les pratiques de monétisation des médias sociaux utilisés dans le Convoi. Par exemple, dans le cadre du Programme Partenaire de YouTube, un créateur gagnerait de l'argent grâce aux publicités qui entourent ses vidéos sur YouTube. Le contenu produit par ces influenceurs pourrait alors être soumis à un examen en vertu des lignes directrices de modération et d'autres politiques de monétisation²⁵⁶.

Les politiques de modération du contenu des médias sociaux utilisés dans le Convoi varient considérablement. Comme nous l'avons observé, les partisans et les organisateurs du Convoi utilisaient généralement Facebook, Twitter, TikTok, YouTube, Rumble, Telegram, Zello, BitChute, Odyssey, GoFundMe et GiveSendGo. Les plateformes grand public ont des politiques de modération de contenu relativement élaborées, bien que la présente analyse ne tienne pas compte de l'efficacité ou de la légitimité de leurs méthodes, ni de leur application²⁵⁷. En utilisant

²⁵⁶ YouTube, « Politiques de monétisation », en ligne :

<https://www.youtube.com/howyoutubeworks/policies/monetization-policies/>.

²⁵⁷ Pour une analyse complète de la modération du contenu et de la législation sur les droits de la personne, voir Mackenzie Common, *Rule of law and human rights issues in social media content moderation* (2020) thèse de doctorat, London School of Economics and Political Science; Douek, *supra* note 183.

le mot « élaborées », je veux simplement dire que ces plateformes ont une ou plusieurs politiques qui traitent de manière substantielle des risques de préjudice de leurs services, ainsi qu'un système permettant d'agir sur les contenus qui enfreignent ces politiques, comprenant notamment un mécanisme qui permet aux utilisateurs de signaler les contenus et un mécanisme d'appel. Certains médias sociaux correspondent théoriquement à ce profil, mais ne font qu'une modération minimale. Et une différence importante entre les divers médias sociaux utilisés dans le Convoi est la mesure dans laquelle ils modèrent de manière proactive les contenus préjudiciables²⁵⁸.

Facebook et Twitter, par exemple, ont diverses politiques en matière de discours haineux, de terrorisme et d'extrémisme violent, de violence, de manipulation des médias, de faux comptes, etc.²⁵⁹ Les sujets couverts sont similaires, mais les politiques ne le sont pas, ce qui illustre les différences entre les plateformes, mais aussi les différences d'éthique en ce qui concerne leur position sur certaines questions²⁶⁰. Les politiques servent notamment à souligner et à confirmer ce qui est illégal (p. ex. proférer des menaces)²⁶¹, mais elles fixent également des règles concernant ce qui, au-delà de la réglementation, est acceptable. La modération du contenu est donc essentielle pour traiter les propos licites mais offensants. En matière de discours haineux, les politiques fixent la barre de l'expression acceptable plus haut que le droit criminel ou les droits de la personne²⁶². Par exemple, Facebook définit un discours haineux comme « un discours violent ou déshumanisant, des stéréotypes offensants, une affirmation d'infériorité, une expression de mépris, de dégoût ou de

²⁵⁸ La nécessité d'une modération proactive du contenu est un problème important, mais il est difficile de concilier cette nécessité avec celle de ne pas imposer de systèmes généraux de surveillance ou de ne pas compromettre le cryptage, qui peuvent constituer une atteinte à la vie privée. La ligne de démarcation se trouve généralement entre la surveillance générale et la surveillance ciblée, comme la recherche proactive de contenu haché qui est précisément du contenu pédopornographique, du contenu terroriste ou extrémiste violent, mais il y a beaucoup de contenu dans la zone grise qui manipule les utilisateurs.

²⁵⁹ Voir « Les règles de Twitter », en ligne : <https://help.twitter.com/fr/rules-and-policies/twitter-rules>; voir les « Standards de la communauté Facebook » de Meta, en ligne : <https://transparency.fb.com/fr-fr/policies/community-standards/>.

²⁶⁰ Pendant longtemps, Twitter a résisté à l'idée d'imposer une modération plus stricte du contenu par fidélité à une approche fondée sur le premier amendement, mais ces dernières années, ce média social a commencé à élaborer des pratiques de modération plus complètes.

²⁶¹ *Code criminel*, *supra* note 40, art. 264.1.

²⁶² *Ibid*, art. 319, qui interdit l'incitation publique à la haine ou la fomentation volontaire de la haine ou de l'antisémitisme; *Keegstra*, *supra* note 137; *Whatcott*, *supra* note 168.

renvoi, une insulte ou un appel à l'exclusion ou à la ségrégation »²⁶³. Facebook traite la mésinformation comme une question d'intégrité et d'authenticité. Ce réseau dispose d'une politique en matière de désinformation, qui cible les types de désinformation : atteinte à l'intégrité physique et violence, santé, élections, ingérence dans le recensement, et manipulation des médias²⁶⁴. Twitter a instauré une politique sur la mésinformation en cas de crise en mai 2022²⁶⁵. La désinformation est traitée séparément dans des politiques portant, par exemple, sur le pourriel, les comptes coordonnés ou les comportements non authentiques.

Certains des mécanismes plus souples utilisés par les médias sociaux sont importants parce qu'ils vont au-delà du modèle binaire « laisser/supprimer ». Comme nous l'avons vu plus haut, la correction ou la diversité de l'information, la rétrogradation ou la limitation de la visibilité, les avertissements, les étiquettes et les invitations à repenser ou à lire avant de diffuser sont autant de formes de friction stratégique. Pour une modération plus officielle du contenu, Facebook a recours à une approche hybride utilisant une combinaison d'examen algorithmique et humain, ainsi qu'un examen proactif et basé sur les plaintes. Lorsqu'un utilisateur envoie un contenu à publier, celui-ci est soumis à un filtrage visant à déterminer s'il correspond aux bases de données de hachage de matériel pédopornographique et de contenu terroriste. En cas de correspondance, la publication du contenu est bloquée. Une fois le contenu en ligne, Facebook le surveille à l'aide d'algorithmes permettant d'identifier les contenus répréhensibles en fonction de divers paramètres, comme des mots, des images ou des comportements considérés comme généralement associés aux différents types de contenus répréhensibles, l'identité de l'auteur, le contexte de la publication et les commentaires. Si l'algorithme détermine que le contenu viole clairement les normes de la communauté, il est supprimé, mais si l'algorithme n'est pas clair, un modérateur humain examine le contenu. Les utilisateurs peuvent également signaler qu'un contenu enfreint les règles de la communauté. Les sanctions en cas d'infraction vont de l'avertissement à la désactivation permanente ou temporaire du compte, en passant par la restriction de l'accès à certaines fonctionnalités de Facebook, comme la diffusion en direct. Les utilisateurs peuvent

²⁶³ Meta, « Discours haineux », en ligne : <https://transparency.fb.com/fr-fr/policies/community-standards/hate-speech/>.

²⁶⁴ Meta, « Fausses informations », en ligne : <https://transparency.fb.com/fr-fr/policies/community-standards/misinformation/>.

²⁶⁵ Yoel Roth, « Introducing our crisis misinformation policy » (19 mai 2022), en ligne : https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2022/introducing-our-crisis-misinformation-policy.

faire appel de la décision, notamment auprès du Oversight Board de Facebook²⁶⁶. Facebook a supprimé certains groupes, pages et comptes Facebook liés au Convoi, comme ceux des polluposteurs, qui profitaient du Convoi pour attirer les utilisateurs vers des sites Web hors plateforme présentant des publicités payantes, des groupes haineux et des groupes conspirationnistes, comme QAnon²⁶⁷.

Twitter utilise diverses techniques de friction, mais, comme Facebook, elle utilise également une approche hybride reposant sur l'automatisation et l'examen humain. Les utilisateurs peuvent signaler les contenus qui violent les règles de Twitter. Les sanctions sont graduelles et vont de l'action précise sur les tweets (étiquettes, visibilité, suppression) à la restriction des messages, ou à la restriction au niveau du compte (mode lecture seule, vérification, suspension). Les utilisateurs peuvent faire appel d'un compte bloqué ou suspendu²⁶⁸. Twitter a suspendu définitivement un compte du Convoi et celui d'un influenceur²⁶⁹.

TikTok utilise également des techniques de friction, ainsi qu'un système hybride d'examen automatisé et humain, et, comme on l'a vu ci-dessus, utilise une approche graduelle d'avertissements, de suspensions temporaires puis permanentes de comptes, avec la possibilité de faire appel. Pour certains contenus, comme le contenu pédopornographique, elle applique une politique de tolérance zéro²⁷⁰. TikTok interdit

²⁶⁶ Oversight Board, « Faites appel pour modeler le futur de Facebook et d'Instagram », en ligne : <https://www.oversightboard.com/appeals-process/>; Plus généralement voir, en ligne : <https://transparency.fb.com/fr-fr/>.

²⁶⁷ Culliford, *supra* note 5.

²⁶⁸ Twitter, « Notre gamme d'options pour l'application de nos politiques », en ligne : <https://help.twitter.com/fr/rules-and-policies/enforcement-options>.

²⁶⁹ Kevin Jiang, « Ontario MPP Randy Hillier 'permanently suspended' from Twitter » (8 mars 2022) *Toronto Star*, en ligne : <https://www.thestar.com/politics/provincial/2022/03/08/ontario-mpp-randy-hillier-suspended-from-twitter.html>.

²⁷⁰ TikTok, « Violations du contenu et bannissements », en ligne : <https://support.tiktok.com/fr/safety-hc/account-and-user-safety/content-violations-and-bans>.

la désinformation nuisible qui cause un préjudice important²⁷¹. Plusieurs influenceurs utilisent régulièrement TikTok, mais au moment de la rédaction de ce document, je ne suis pas au courant de mesures prises à l'encontre de comptes liés au Convoi.

La modération du contenu est nettement différente pour ce que l'on a décrit comme des médias sociaux alternatifs. Cela ne fait qu'étouffer les problèmes, car les utilisateurs passent à des plateformes moins modérées, que ce soit pour éviter les règles de modération ou parce que leur compte a été suspendu. C'est ce que on a pu observer avec la suspension par GoFundMe de la campagne du Convoi, qui s'est ensuite déplacée sur GiveSendGo²⁷².

Comme on l'a mentionné, le Convoi était un mouvement qui se nourrissait de vidéos. YouTube était utilisée par les organisateurs et les partisans du Convoi, mais les utilisateurs se sont également tournés vers d'autres plateformes de diffusion de vidéos, principalement BitChute, Rumble et Odysee. Comme les autres médias sociaux grand public, YouTube a des directives qui interdisent de manière générale les pratiques trompeuses, le harcèlement, le discours haineux et les contenus nuisibles ou dangereux ou d'autres contenus similaires²⁷³. L'application de ces directives est assurée par une combinaison d'examen automatisés et humains, ainsi

²⁷¹ Conformément à la définition de TikTok dans ses « Règles communautaires », la désinformation portant préjudice désigne les publications « susceptibles de nuire gravement à autrui, à notre communauté ou au grand public, et ce quelle que soit l'intention de départ. Parmi les préjudices graves figurent les blessures physiques sérieuses, les maladies ou les décès, les traumatismes psychologiques aigus, les dégâts matériels à grande échelle et l'atteinte à la confiance du public dans les institutions et les processus civiques tels que les gouvernements, les élections et les organismes scientifiques. Nous n'incluons pas ici des informations purement inexacts, des légendes ou des atteintes à la réputation des personnes ou des entreprises. », en ligne : <https://www.tiktok.com/community-guidelines?lang=fr#37>.

²⁷² Amanda Connolly, « GoFundMe, GiveSendGo defend handling of convoy blockade fundraising campaigns » (3 mars 2022) *Global News*, en ligne : <https://globalnews.ca/news/8656947/gofundme-givesendgo-convoy-blockade-campaigns/>.

²⁷³ YouTube, « Règlement de la communauté », en ligne : https://www.youtube.com/intl/fr_ca/howyoutubeworks/policies/community-guidelines/#:~:text=YouTube%20prend%20des%20mesures%20%C3%A0,%2C%20documentaire%2C%20scientifique%20ou%20artistique, et « Aperçu des politiques », en ligne : <https://www.youtube.com/howyoutubeworks/policies/overview/>.

que par le signalement des utilisateurs²⁷⁴. En revanche, BitChute a des directives pour sa communauté, et une méthode pour signaler du contenu et faire appel des décisions²⁷⁵. Toutefois, la modération est principalement basée sur les signalements des utilisateurs et ne semble pas comprendre de mesures proactives. De plus, et c'est là un point crucial, les directives à l'intention des utilisateurs n'interdisent principalement que le contenu illégal, ce qui fait que BitChute est devenue un refuge pour l'expression d'opinions extrêmes. La plateforme ne limite le contenu haineux que s'il est illégal, comme l'incitation à la haine. Elle interdit à peine les contenus terroristes et extrémistes des entités désignées dans la législation antiterroriste, qui ne traitent pas des groupes nationalistes blancs et des préjudices plus larges qui touchent à la modération des médias sociaux²⁷⁶. Elle n'a aucune politique concernant la mésinformation et la désinformation ou d'autres formes de manipulation de l'information, notamment la manipulation des médias ou les faux comptes, bien qu'elle interdise le pourriel et le harcèlement en bande organisée.

Rumble, qui a hébergé l'une des vidéos qui ont contribué à susciter l'élan entourant le Convoi²⁷⁷, adopte une approche de modération du contenu semblable à celle de BitChute et, par conséquent, ce réseau est également devenu populaire pour la diffusion de contenus extrémistes. Le PDG de Rumble décrit la plateforme comme « différente de YouTube et de Facebook, car elle utilise beaucoup moins d'algorithmes pour recommander et examiner le contenu »²⁷⁸ [traduit par nos soins]. Les vidéos sont affichées par ordre chronologique pour les utilisateurs en fonction des

²⁷⁴ YouTube, « Comment YouTube applique-t-il son règlement de la communauté? », en ligne : https://www.youtube.com/intl/fr_ca/howyoutubeworks/policies/community-guidelines/#enforcing-community-guidelines.

²⁷⁵ BitChute, « Content Moderation Policy », en ligne : <https://support.bitchute.com/policy/content-moderation#flagging--reporting>, et « Community Guidelines », en ligne : <https://support.bitchute.com/policy/guidelines/>.

²⁷⁶ La désignation terroriste ne comprend pas les groupes d'extrême droite, bien que le Canada y ait ajouté, par exemple, les Proud Boys et Blood & Honour récemment : Sécurité publique Canada, « Entités inscrites actuellement », en ligne : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/ntnl-scr/cntr-trrrsm/lstd-ntts/crrnt-lstd-ntts-fr.aspx>. BitChute a également sa propre liste d'entités interdites, mais il n'y en a que deux sur la liste : « Prohibited Entities List », en ligne : <https://support.bitchute.com/policy/prohibited-entities-list>.

²⁷⁷ Broderick, *supra* note 7.

²⁷⁸ Fizza Kulvi, « Meet Rumble, Canada's new 'free speech' platform – and its impact on the fight against online misinformation » (8 juillet 2021) *The Conversation*, en ligne : <https://theconversation.com/meet-rumble-canadas-new-free-speech-platform-and-its-impact-on-the-fight-against-online-misinformation-163343>.

personnes qu'ils suivent sur la plateforme. Rumble n'utilise pas d'algorithmes pour filtrer de manière proactive les contenus à haut risque. Bien que les conditions générales interdisent plus que le contenu illégal, le niveau d'exigence n'est pas beaucoup plus élevé²⁷⁹. Ce média n'a pas de politique en matière de désinformation ou de désinformation.

Les lignes directrices pour l'utilisation d'Odysee interdisent de manière générale l'incitation à la haine ou à la violence, la promotion du terrorisme ou d'activités criminelles, et la violence qui ne mérite pas d'être signalée. La désinformation et la désinformation, le contenu haineux et l'extrémisme sont permis. Les utilisateurs peuvent signaler des contenus et les sanctions comprennent la suppression de contenus, le blocage de commentaires ou le filtrage d'un canal utilisateur²⁸⁰. Cependant, la structure d'Odysee est particulière. Les vidéos ne sont pas stockées sur un serveur centralisé, mais plutôt décentralisées sur un réseau utilisant la technologie de la blockchain²⁸¹. Cela signifie que les vidéos ne peuvent pas être

²⁷⁹ Rumble, « Website Terms and Conditions of Use and Agency Agreement », en ligne : <https://rumble.com/s/terms>; voir la discussion de Kevin Newman, « Investigating Canadian YouTube rival Rumble and its growing popularity among the world's far right » (19 février 2022) *CTV News*, en ligne : <https://www.ctvnews.ca/w5/investigating-canadian-youtube-rival-rumble-and-its-growing-popularity-among-the-world-s-far-right-1.5787533>.

²⁸⁰ Odysee, « Community Guidelines », en ligne : <https://odysee.com/@OdyseeHelp:b/Community-Guidelines:c>, et « Signaler le contenu », en ligne : [https://odysee.com/\\$/report_content?claimId=166ec880e443d4e1bca31dbd142bdf2a4a8aa61f&unset=lbrytv](https://odysee.com/$/report_content?claimId=166ec880e443d4e1bca31dbd142bdf2a4a8aa61f&unset=lbrytv).

²⁸¹ Eviane Leidig, « Odysee: The New YouTube for the Far-Right » (17 février 2021) *Global Network on Extremism and Technology*, en ligne : <https://gnet-research.org/2021/02/17/odysee-the-new-youtube-for-the-far-right/#:~:text=Odysee's%20community%20guidelines%20state%20that,not%20allowed%20on%20the%20platform>

supprimées définitivement, même par l'utilisateur qui les a téléchargées, bien qu'Odysee puisse en bloquer l'accès par l'intermédiaire de l'application²⁸².

Telegram a été activement utilisée pour organiser le Convoi et obtenir le soutien des gens. Telegram modère très peu son service. Comme application de messagerie, ce média est différent de tous les autres médias sociaux mentionnés ci-dessus. De nombreuses formes de modération utilisées par les plateformes grand public créent des risques importants pour la vie privée si elles sont utilisées pour modérer la messagerie privée²⁸³. Or, comme on l'a vu à la partie I, les groupes privés de Telegram peuvent compter jusqu'à 200 000 membres (alors qu'Instagram et iMessage limitent les discussions de groupe à 32 personnes) et leurs canaux permettent la diffusion à un nombre illimité d'abonnés²⁸⁴. Il est difficile de qualifier ces groupes de privés²⁸⁵. Telegram ne modère pas ses groupes ou canaux privés, sauf pour les signalements de pourriels. Par conséquent, les discours haineux, les contenus terroristes et extrémistes violents, la mésinformation et la désinformation, les contenus graphiques, les contenus pédophiles et autres contenus similaires ne sont pas modérés. Dans les groupes et canaux publics, les conditions de service

²⁸² Odysee explique : « Nous ne pouvons pas supprimer du contenu publié de la blockchain elle-même, bien que nous puissions bloquer du contenu accessible depuis notre application ou d'autres services reposant sur la blockchain. » [traduit par nos soins], mandat, en ligne : [https://odysee.com/\\$/tos](https://odysee.com/$/tos). Étant donné que la blockchain est un grand livre immuable, les données qu'elle contient ne peuvent pas être modifiées : Eileen Brown, « Blockchain-based Odysee keeps your social media content online » (8 avril, 2021) *Zdnet*, en ligne : <https://www.zdnet.com/finance/blockchain/blockchain-based-odysee-keeps-your-social-media-content-online/>.

²⁸³ Le présent document n'examine pas non plus les risques pour la vie privée et la sécurité liés à l'affaiblissement du cryptage, mais il s'agit d'une question importante lorsqu'on examine le type d'obligation qu'une application de messagerie devrait avoir en matière de réglementation du contenu.

²⁸⁴ Telegram, « FAQ », en ligne : <https://telegram.org/faq#q-quelle-est-la-difference-entre-les-groupes-et-les-canaux>; Sam Andrey, Alexander Rand et Karim Bardeesy, *Rebuilding Canada's Public Square* (Septembre 2021), en ligne : <https://static1.squarespace.com/static/5e9ce713321491043ea045ef/t/615478c6a74009181c27d15e/1632925924146/RebuildingCanada%27sPublicSquare.pdf>.

²⁸⁵ Ce problème est difficile. Les groupes Facebook sont également privés et leur taille n'est pas limitée.

interdisent uniquement la promotion de la violence et les contenus pornographiques illégaux²⁸⁶.

L'application de walkie-talkie Zello a été utilisée pour organiser les barrages. Ses conditions d'utilisation et ses directives communautaires interdisent de manière générale tout comportement préjudiciable²⁸⁷, y compris tout ce qu'un représentant de Zello juge inacceptable²⁸⁸. Elle interdit la promotion de l'extrémisme violent, mais donne une définition étroite du terrorisme comme étant lié aux organisations figurant sur les listes de sanctions²⁸⁹. La mésinformation et la désinformation ne sont pas explicitement mentionnées. Les utilisateurs peuvent signaler les violations, mais il n'y a pas d'autres informations sur le processus d'évaluation ou sur la modération proactive du contenu par Zello. Les sanctions pour violations comprennent la suspension ou la fermeture des comptes.

Les entreprises de médias sociaux n'ont aucune obligation légale d'aller plus loin que la loi en établissant les conditions d'utilisation de leur espace, et les médias sociaux qui vont trop loin sont raisonnablement critiqués²⁹⁰. Les Principes directeurs fournissent un plan pour l'élaboration de politiques de modération du contenu, mais il n'y a pas de mécanisme d'application et l'on s'en remet donc à la bonne foi des entreprises. Si les médias sociaux agissent, c'est sous l'effet des incitatifs du marché, de la responsabilité sociale et de la pression publique. Comme nous l'avons vu, une grande partie des comportements à l'origine de mouvements comme le Convoi fonctionnent sur le mode de la combustion lente jusqu'à ce que quelque chose les pousse à l'action, et une grande partie du contenu qui alimente cette combustion lente est légale ou dans une zone grise.

²⁸⁶ Telegram, « Terms of Service », en ligne : <https://telegram.org/tos/terms-of-service-for-telegram-premium>.

²⁸⁷ Zello, « Terms of Service », en ligne : <https://zello.com/legal/terms/> : contenu « illicite, nuisible, menaçant, abusif, harcelant, délictuel, excessivement violent, diffamatoire, vulgaire, obscène, nu, partiellement nu ou sexuellement suggestif, pornographique, diffamatoire, portant atteinte à la vie privée d'autrui, haineux, racial, ethnique ou autrement répréhensible » [traduit par nos soins].

²⁸⁸ *Ibid*, « Community Guidelines », en ligne : <https://zello.com/community/user-guidelines/>.

²⁸⁹ Zello, *supra* note 287.

²⁹⁰ Le présent document n'a pas pour but d'explorer la manière dont le droit à la liberté d'expression des utilisateurs fonctionne et devrait fonctionner au Canada en ce qui concerne l'accès aux médias sociaux. C'est un domaine dans lequel je fais actuellement des recherches.



Réforme des lois

Nous sommes dans une période de changement rapide en matière de réforme des lois visant à traiter les préjudices en ligne et la responsabilité des intermédiaires²⁹¹. Au cours des dernières années, le rôle central des médias sociaux et d'autres intermédiaires a été de plus en plus reconnu, et des expériences techniques et réglementaires allant au-delà des modèles de suppression ont été menées. Le régime restrictif de notification et d'action de l'Allemagne, avec une loi d'application du droit aux réseaux sociaux²⁹², semble être la référence en matière de responsabilité des intermédiaires dans les États occidentaux. Plus récemment, on a assisté à un changement de paradigme dans l'approche des propositions de réforme des lois, mettant en évidence des solutions créatives et prometteuses²⁹³. Bien qu'un examen détaillé dépasse le cadre du présent document, je vais esquisser quatre thèmes principaux et signaler certains des aspects les plus problématiques.

Premièrement, l'évolution la plus importante en matière de réforme législative est le passage d'une orientation purement axée sur la réglementation du contenu à la gestion du risque systémique. La Commission canadienne sur l'expression démocratique a proposé un devoir d'agir de manière responsable²⁹⁴. Patrimoine canadien étudie actuellement une approche de gestion des risques concernant les préjudices en ligne, qui a été au cœur des ateliers du groupe consultatif d'experts. La façon de traiter la mésinformation et la désinformation a fait l'objet de débats²⁹⁵. À mon avis, si les médias sociaux et autres services en ligne sont chargés de gérer

²⁹¹ La réforme des lois est évidente dans de nombreux domaines de réglementation de la technologie. Je me concentre ici sur des préjudices en ligne précis et sur les cadres de responsabilité des intermédiaires, même si la réforme des lois sur la protection de la vie privée, la réglementation de l'IA et la concurrence sont également pertinentes pour aborder la manipulation de l'information.

²⁹² Network Enforcement Act (Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG) (2017).

²⁹³ Il ne fait aucun doute que certaines propositions peu judicieuses ont été faites, n'offrant pas l'équilibre délicat que le présent document tente de montrer comme étant nécessaire dans le domaine des préjudices en ligne.

²⁹⁴ Commission canadienne sur l'expression démocratique, *Comment rendre les plateformes en ligne plus transparentes et plus responsables envers les utilisateurs/trices canadiens* (mai 2022) Forum des politiques publiques, en ligne : <https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2022/05/DemX-2-French-May-4-1.pdf>. Le devoir d'agir de manière responsable ressemble au devoir de diligence proposé au Royaume-Uni, mais la Commission a cherché à séparer le concept de la jurisprudence en matière de droit de la négligence.

²⁹⁵ Voir feuilles de travail, *supra* note 121.

leurs risques systémiques, cela devrait naturellement comprendre la mésinformation et la désinformation. Toutefois, il ne devrait pas y avoir d'obligation de prendre des mesures à l'égard d'un contenu qui relèverait de la catégorie des informations légales mais gênantes. En fin de compte, la gestion des risques ne consiste pas à prendre des mesures à l'égard d'éléments de contenu, mais il faudrait que cela soit clairement établi dans la législation, en particulier pour le contenu licite. La *Législation sur les services numériques* (DSA) de l'UE constitue un modèle pour une telle approche²⁹⁶.

L'UE a adopté la DSA en 2022. Celle-ci impose des obligations de gestion des risques aux « très grandes plateformes »²⁹⁷. Ces plateformes doivent déterminer les risques systémiques liés à la diffusion de contenus illicites, à tout effet négatif sur les droits de la personne et à la manipulation intentionnelle de leurs services. En particulier, elles doivent prendre en compte les répercussions de leurs systèmes de modération et de recommandation et de leur système de sélection et d'affichage des publicités²⁹⁸. Les plateformes doivent ensuite atténuer les risques et mener des audits indépendants pour vérifier la conformité²⁹⁹. Parmi les autres dispositions clés figurent le contrôle des systèmes de recommandation par les utilisateurs, la transparence de la publicité et l'accès des chercheurs aux données pour le contrôle de la conformité³⁰⁰. La menace de mésinformation et de désinformation est abordée dans les considérants, mais elle n'est pas explicitement mentionnée dans le corps de la DSA. Par contre, peu après l'adoption de la DSA, un nouveau *Code de bonnes pratiques contre la désinformation* a été adopté³⁰¹. L'un des défauts de la DSA est l'accent mis sur la gestion des risques sur les très grandes plateformes. Bien que des obligations spéciales pour ces plateformes puissent être appropriées, la gestion des risques est tout aussi importante pour les autres services en ligne, mais la capacité des petites et moyennes entreprises doit être prise en compte. Le Convoi illustre le fait que les médias sociaux traditionnels et alternatifs, ainsi que les messages dupliqués, ont été utilisés de manière intensive, et que la gestion des risques par quelques-unes des plateformes grand public n'aurait pas permis de lutter efficacement contre les préjudices en ligne.

²⁹⁶ DSA, *supra* note 189.

²⁹⁷ *Ibid* art. 25-33.

²⁹⁸ *Ibid* art. 26.

²⁹⁹ *Ibid* art. 27-28.

³⁰⁰ *Ibid* art. 29-31.

³⁰¹ *Supra* note 195.

L'accent mis sur la gestion des risques reflète le fondement de la diligence raisonnable des Principes directeurs³⁰². Une variante pourrait être un modèle d'obligation de diligence, qui a été proposé dans le *Online Safety Bill* (OSB)³⁰³ du Royaume-Uni. On ne sait pas ce qu'il adviendra de ce projet de loi sur la sécurité en ligne, qui est actuellement en suspens, mais il est un exemple de législation qui s'est perdue dans la complexité de la réglementation des préjudices en ligne³⁰⁴. Le contenu réglementé, les services et la nature des obligations varient tellement que, si la loi est adoptée, il sera difficile pour la plupart des services en ligne de s'y conformer. La complexité est un risque pour toute législation visant à remédier aux préjudices en ligne, si l'objectif est d'imposer des obligations sensibles aux droits de la personne qui font une distinction entre les différents types de contenus et de services en ligne. Très controversé, l'OSB a cherché à réglementer directement les propos licites mais offensants et a créé des infractions propres à la désinformation³⁰⁵.

Deuxièmement, les rapports de transparence sont un élément essentiel de la surveillance de la conformité des intermédiaires. La DSA et l'OSB imposent tous deux des obligations en matière de rapports de transparence³⁰⁶. Comme je l'ai mentionné, il est difficile de bien faire des rapports de transparence et il s'agit d'un élément nouveau pour les services en ligne, en particulier pour les services de médias sociaux. Nous n'avons peut-être pas une idée précise de la nature de ces rapports, ni des paramètres de réussite, ni même de ce que nous voulons que les médias sociaux fassent en matière de transparence, mais il semble clair que la transparence est essentielle à l'avenir de la réglementation concernant les préjudices en ligne³⁰⁷.

Troisièmement, la réforme des lois est systématiquement axée sur la création d'organismes de réglementation indépendants pour la sécurité en ligne. Ces

³⁰² *Supra* note 223.

³⁰³ *Online Safety Bill*, 2022-2023, HC Bill 121 (*tel qu'amendé au Public Bill Committee*), en ligne : <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0121/220121.pdf>.

³⁰⁴ Voir les graphiques de Graham Smith, « Mapping the Online Safety Bill » (27 mars 2022) *Cyberleagle*, en ligne : <https://www.cyberleagle.com/2022/03/mapping-online-safety-bill.html>.

³⁰⁵ Caitlin Chin, « The United Kingdom's Online Safety Bill Exposes a Disinformation Divide » (11 août 2022) *Center for Strategic & International Studies*, en ligne : <https://www.csis.org/analysis/united-kingdoms-online-safety-bill-exposes-disinformation-divide>.

³⁰⁶ DSA, *supra* note 189, art. 13, 23, 33; OSB, *supra* note 303, art. 64-65.

³⁰⁷ Daphne Keller, « Some Humility About Transparency » (19 mars 2021) *The Center for Internet and Society*, en ligne : <http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2021/03/some-humility-about-transparency>.

organismes sont essentiels pour améliorer l'accès à la justice et pour faire progresser la nécessaire approche coréglementaire en matière de préjudices en ligne. L'Australie est la première juridiction à avoir créé un commissaire de la sécurité en ligne doté d'un mandat de recherche, d'éducation, d'enquête et d'application³⁰⁸. Le mandat a commencé par la protection des enfants contre l'intimidation et la diffusion non consensuelle d'images intimes et de matériel violent odieux, et s'est étendu à la protection des adultes et a été assorti d'un pouvoir réglementaire plus large³⁰⁹. Comme organisme de réglementation, le bureau du commissaire est conçu pour agir sur le contenu, mais il travaille en étroite collaboration avec l'industrie et a intégré la sécurité par la conception dans son travail³¹⁰. Les questions de mésinformation et de désinformation ne relèvent pas de la compétence du commissaire. Le Royaume-Uni a choisi son organisme de réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion, l'OFCOM, pour être l'organisme de réglementation de l'OSB³¹¹. La DSA prévoit que les États membres désignent un organisme de réglementation pour en assurer l'application³¹². Le rôle et la fonction d'un organisme de réglementation font l'objet de débats. Un modèle utile est celui des commissaires à la vie privée, qui ont à la fois un rôle d'éducation, de recherche et d'enquête³¹³. Les pouvoirs de l'organisme de réglementation sont importants, notamment celui de prononcer des ordonnances et d'imposer des amendes³¹⁴. La question de savoir si les utilisateurs doivent avoir accès à un mécanisme de recours en dehors des tribunaux ou des intermédiaires suscite encore plus de débats. Il semble y avoir un large consensus sur l'importance de mettre en place un ombudsman pour soutenir les utilisateurs, en particulier les groupes marginalisés et racialisés qui sont souvent ciblés en ligne.

³⁰⁸ Voir en ligne : <https://www.esafety.gov.au/>.

³⁰⁹ *Online Safety Act 2021*, No. 76, 2021 (OSB). Voir la discussion sur le mandat législatif, en ligne : <https://www.esafety.gov.au/about-us/who-we-are/our-legislative-functions>.

³¹⁰ Voir « Safety by Design », en ligne : <https://www.esafety.gov.au/industry/safety-by-design>.

³¹¹ Office of Communications. Dans une précédente recherche, j'ai constaté que l'OFCOM était mal adapté à la réglementation des droits numériques : Laidlaw, *supra* note 183, chapitre 6.

³¹² Voir DSA, *supra* note 189, chapitre IV.

³¹³ Le commissaire à la sécurité électronique joue un rôle crucial dans l'éducation et le soutien du public et dans la collaboration avec l'industrie.

³¹⁴ Le renforcement du pouvoir des commissaires à la protection de la vie privée a fait l'objet d'une réforme législative et des leçons peuvent en être tirées pour la création d'un organisme de réglementation de la sécurité en ligne.



Cependant, la mesure dans laquelle il devrait y avoir un tribunal, une cour des services électroniques ou un conseil des médias sociaux est discutée³¹⁵.

Enfin, les droits de la personne sont essentiels à la protection contre les préjudices en ligne. La force de la DSA est de souligner les droits fondamentaux non seulement dans les considérants, mais aussi dans les façons précises dont les obligations sont formulées dans la substance même de la législation. C'est ce que l'on peut observer de la même manière dans l'OSB. Par exemple, le projet de loi établit qu'au moment de décider des mesures de sécurité, l'entité réglementée doit procéder à une évaluation des effets sur la liberté d'expression et la vie privée³¹⁶. Le comité d'experts sur les préjudices en ligne a indiqué que le devoir d'agir de manière responsable devrait comporter deux obligations distinctes pour les services en ligne : la protection contre les préjudices en ligne et la protection des droits de la personne. Ainsi, par exemple, une décision concernant l'utilisation de l'automatisation pour gérer les risques de préjudices en ligne nécessiterait également une évaluation de l'incidence de cette approche sur les droits de la personne, tels que le droit à la vie privée et la liberté d'expression³¹⁷.

Conclusion

Les médias sociaux ont permis au Convoi de mobiliser et de réseauter. À bien des égards, c'est précisément ce que les médias sociaux ont été conçus pour faire, et ont fait, pour divers mouvements. Le problème est que les vecteurs d'attaque utilisés pour les fausses informations, les propos haineux, la violence, l'extrémisme, le harcèlement et d'autres formes d'abus sont les mêmes que les vecteurs utilisés pour publier des photos de famille, promouvoir votre entreprise, partager des vidéos d'animaux mignons et apprendre à réparer l'écran de votre iPhone. Pour lutter contre la mésinformation, la désinformation et la malinformation, il faut donc décortiquer le contenu des informations manipulatrices et approfondir la question des acteurs qui

³¹⁵ J'ai préconisé la création d'un tribunal des services électroniques pour les litiges en matière de diffamation dans « Re-Imagining Resolution of Online Defamation Disputes » 56(1) OHLJ 162. Heidi Tworek recommande la création d'un conseil des médias sociaux : « Social Media Councils » (28 octobre 2019) *CIGI*, en ligne : <https://www.cigionline.org/articles/social-media-councils/>. La Commission canadienne sur l'expression démocratique recommande un tribunal des services électroniques pour la désinformation, *supra* note 294.

³¹⁶ OSB, *supra* note 309, art. 19.

³¹⁷ Voir *supra* note 121.



diffusent des fausses informations ainsi que les techniques qu'ils utilisent, les effets sur les utilisateurs qui consomment ces informations et la conception des espaces de médias sociaux exploités. Il devrait également y avoir une certaine convergence de vues sur ce dont nous parlons lorsque nous évoquons la manipulation de l'information. Je suggère de simplifier l'analyse en la limitant à trois catégories : la désinformation (que l'on diffuse intentionnellement en sachant qu'elle est fausse), la mésinformation (que l'on diffuse intentionnellement en croyant qu'elle est vraie) et « tout le reste » des contenus préjudiciables, comme les contenus terroristes et extrémistes violents et les discours haineux, qui recourent à la désinformation et la mésinformation.

Le Convoi a mis en évidence les lacunes des lois et des politiques canadiennes en matière de réglementation des médias sociaux. Toutes les décisions relatives à la façon de traiter le contenu du Convoi publié sur les médias sociaux ont été prises par les entreprises de médias sociaux, en fonction de leurs directives d'utilisation et au moyen de diverses solutions techniques. Bien que chaque plateforme soit différente et que ces entreprises puissent concevoir des solutions créatives et sensibles aux droits de la personne, une discussion importante doit être engagée sur la façon d'encourager ces solutions, de créer des normes de l'industrie et de tenir les entreprises responsables. Dans plusieurs pays, dont le Canada, une réforme des lois est en cours pour s'attaquer aux préjudices en ligne. Les lecteurs sont encouragés à suivre l'évolution de la situation et à réclamer un régime fondé sur les droits de la personne au Canada.



La nécessité dans le cadre de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Nomi Claire Lazar

Professeure, Université d'Ottawa



La Commission sur l'état d'urgence a pour mandat d'évaluer le caractère approprié du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* et des mesures prises en vertu de cette loi lors de la crise des convois de février 2022, d'examiner les leçons tirées et de proposer des modifications afin de moderniser la *Loi*. Pour atteindre tous ces objectifs, il convient d'examiner le sens et les fonctions du concept de nécessité, lequel est un élément clé du seuil à atteindre pour déclarer l'état d'urgence ainsi qu'un critère indispensable lorsqu'il s'agit de justifier les mesures que le gouverneur en conseil pourrait prendre en cas d'urgence. La nécessité est intrinsèquement ambiguë, et les gouvernements peuvent se soustraire à l'obligation de rendre des comptes sous son couvert. En clarifiant – dans la mesure du possible – les sources de cette ambiguïté et en suggérant – toujours dans la mesure du possible – des outils pour la limiter, la présente note vise à aider la Commission, le Parlement et le public à déterminer si l'état d'urgence de février 2022 était justifié, et à interpréter comme il se doit les dispositions pertinentes de la *Loi* si celle-ci devait à nouveau être appliquée.

Dans la première partie, je situe le concept de nécessité par rapport à celui d'urgence. Dans la deuxième partie, j'explique les principales sources de l'ambiguïté inhérente à la nécessité et je recommande des moyens d'améliorer la clarté, de façon à ce que le fondement raisonnable invoqué par tout gouvernement soit manifeste. Dans la troisième partie, j'examine certains cas pertinents tirés de la jurisprudence canadienne et internationale afin d'élaborer une heuristique et des lignes directrices pour évaluer les cas où la nécessité est invoquée¹.

En ce qui concerne l'état d'urgence, le concept de nécessité est mentionné dans deux dispositions importantes de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et la présente note abordera ces deux occurrences. (Nota : Dans la *Loi*, les termes « necessitates » et « necessary » sont rendus respectivement par « justifiant » et « fondée » dans la version française.)

¹ Aux fins de l'élaboration de cette note, j'ai eu des conversations enrichissantes avec les professeurs Alan Brudner, Geneviève Cartier, David Dyzenhaus, John Ip, Jeff King et Jocelyn Stacey, mais je suis seule responsable du résultat.



Déclaration de l'état d'urgence	Prise de mesures d'urgence
Le gouverneur en conseil doit « croi[re], pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires » (paragr. 17(1)).	« [L]e gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre dans les domaines suivants toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence » (paragr. 19(1)).

La présente note ne vise pas à offrir une norme juridique; cette tâche incombe plutôt aux tribunaux. Ces procédés heuristiques servent plutôt un objectif plus large de responsabilité à l'égard du public dans un esprit d'engagement envers la primauté du droit². La responsabilité à l'égard du public est un processus continu qui englobe le dépôt du rapport de la Commission au Parlement ainsi que le débat public qui se poursuivra au cours du prochain cycle électoral et par la suite.

1.0 Nécessité et urgence

On entend par « urgence » une menace imminente pour la vie, l'intégrité physique, la propriété ou un mode de vie collectif. Pour être émergente, une menace doit apparaître ou empirer soudainement. Les situations d'urgence peuvent avoir pour origine des causes naturelles (feux de forêt, pandémies, inondations) ou humaines (effondrement économique, menaces de violence civile, coup d'État, guerre). Et souvent, les forces naturelles et humaines se combinent et intensifient la menace. Par exemple, les dégâts causés par une tempête peuvent favoriser l'apparition de maladies, tout comme une pandémie peut générer des troubles civils ou un effondrement économique.

² En ce qui concerne l'état d'urgence et la primauté du droit, voir David Dyzenhaus, "Schmitt v. Dicey : Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order?" *Cardozo Law Review*, 27:5 (2006) : 2005-2040; David Dyzenhaus, "The Compulsion of Legality", *Emergencies And The Limits Of Legality*, éd. Victor Ramraj (Cambridge : Cambridge University Press, 2009); Oren Gross, "Chaos & Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?", *Yale Law Journal* 112:5, (2003) : 1011-1134; Nomi Claire Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies* (Cambridge : Cambridge University Press, 2009).



Toutes les urgences ne sont pas des urgences *publiques*. L'incendie qui se déclare dans une maison n'est une urgence *publique* que si les pompiers ne sont pas en mesure d'empêcher sa propagation. Une crise cardiaque peut être révélatrice d'une urgence *publique* si les hôpitaux sont trop débordés pour fournir les soins qui permettraient normalement de sauver la vie de la victime. Une urgence devient *publique* lorsqu'elle représente une menace soudaine et imminente non seulement pour certaines personnes, mais également pour la collectivité ou pour le bien public. Ainsi, une urgence publique peut découler non seulement de la menace elle-même, mais aussi d'une incapacité soudaine de l'État à prendre les mesures adéquates. Par exemple, un tremblement de terre peut constituer une menace, mais il devient une urgence publique si les dégâts qu'il a causés rendent les routes impraticables pour les ambulances. De même, une émeute peut constituer une menace, mais elle ne devient une urgence que si la police n'a pas les moyens nécessaires pour rétablir l'ordre.

Il est donc évident qu'une menace émergente découle d'un *besoin* : cette menace existe lorsqu'il y a un décalage soudain entre ce dont nous avons besoin de toute urgence et les ressources publiques permettant normalement de répondre à ce besoin. Une menace peut créer un *niveau* de besoin plus élevé qui dépasse les ressources publiques normales, ou elle peut endommager les ressources publiques, de sorte que celles-ci ne sont plus en mesure de répondre aux besoins habituels. Si l'on entrevoit une montée des eaux imminente, on peut avoir besoin de bras supplémentaires pour placer des sacs de sable, d'abris d'urgence, etc. Dans un tel cas, il y a urgence publique. Mais si les dispositifs anti-inondation de la ville – digues, etc. – sont solides, alors il est possible que la montée des eaux ne constitue pas une urgence publique, puisque les ressources existantes continueront de répondre aux *besoins publics en matière* de sûreté et de sécurité³. Ainsi, on peut définir l'urgence publique comme étant un état de besoin collectif et urgent, un *état de nécessité*.

Dans les régimes constitutionnels, l'interprétation du concept de nécessité au regard de la loi a grandement varié au cours de l'histoire. Chez les Romains, par exemple, il était courant de citer le dicton de Publilius Syrus selon lequel la nécessité donne la loi et ne la reçoit pas⁴. Ce dicton et ses variantes ont pris des tours pernicioseux à travers les âges, les dirigeants profitant parfois de l'ambiguïté du concept de nécessité pour

³ Nomi Claire Lazar, "Political Ethics in the State of Emergency", *Handbook of Political Ethics*, éd. Edward Hall et Andrew Sabl (Princeton : Princeton University Press, 2022).

⁴ Publilius Syrus, *Sentences de Publius Syrus*, par Jules Chenu, C.-L.-F. Panckoucke, Paris, 1835.



justifier des actes criminels tels que des invasions ou des exécutions de masse. Heureusement, ces prétentions sont généralement contestées⁵.

Si les affirmations selon lesquelles nécessité fait loi *ont* pu jouir d'une certaine faveur, c'était parce qu'aucun système de droit ne peut être complet. En effet, les lois sont des règles générales qui doivent s'appliquer à des circonstances distinctes et particulières. Et si la loi est juste lorsque les cas similaires sont traités de la même manière, lorsqu'il y a nécessité, l'application normale de la loi peut sembler aboutir – dans ce cas – à une injustice⁶. C'est ce que voulait dire Abraham Lincoln lorsqu'il a justifié la suspension de l'habeas corpus pendant la guerre civile en posant la question rhétorique suivante : « Toutes les lois sauf une doivent-elles cesser de s'appliquer, et le gouvernement lui-même doit-il s'effondrer de peur que cette loi ne soit violée⁷? »

Mais le droit moderne sur les mesures d'urgence a été conçu de façon à ce que les cas de nécessité soient prévus dans la loi, et à ce que les mesures prises au nom de la nécessité entraînent l'application de mécanismes de responsabilisation à la fois juridiques et publics, comme en témoigne la codification du droit sur les mesures d'urgence depuis le 19^e siècle. Et cette codification est devenue plus rigoureuse au fil du temps. La *Loi sur les mesures d'urgence* fournit ainsi un cadre *juridique* évident relativement à la nécessité.

Mais si la nécessité peut être encadrée, et donc régie par la loi, elle ne peut être entièrement prévue dans la loi, et ce, pour deux raisons : l'ambiguïté relative à la détermination des *fins* poursuivies, et celle relative à la détermination des moyens

⁵ Voir, par exemple, la discussion portant sur la loi martiale et ses conséquences à Ceylan en 1848 dans Charles Fairman, *The Law of Martial Rule*, 2nd edition (Chicago : Callaghan & co, 1943), et la discussion portant sur le débat tenu par le Reichstag allemand sur l'invasion de la Belgique en 1914 dans Michael Walzer, *Guerres justes et injustes*, [Paris], Belin, 1999, p. 326-327.

⁶ Dans l'*Éthique à Nicomaque*, Aristote donne à entendre que le point d'application de la loi, le moment où un juge statue, est le moment auquel la nécessité devrait entrer en jeu. Ainsi, les gens devraient aller de l'avant et enfreindre la loi en cas d'urgence, puis espérer la clémence d'un juge : « Quand, par la suite, la loi pose une règle générale, et que là-dessus survient un cas en dehors de la règle générale, on est alors en droit, là où le législateur a omis de prévoir le cas et a péché par excès de simplification, de corriger l'omission et de se faire l'interprète de ce qu'eût dit le législateur lui-même s'il avait été présent à ce moment, et de ce qu'il aurait porté dans sa loi s'il avait connu le cas en question. » [1137b20–24].

⁷ Abraham Lincoln, *Message du 4 juillet 1861 à l'intention du Congrès*. <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/july-4-1861-july-4th-message-congress>.



appropriés. Nous pouvons comprendre la source de la première ambiguïté en nous appuyant sur l'affirmation faite par Cicéron dans *Des lois*, selon laquelle le bien public est la loi suprême (3.3.7). Il semble s'ensuivre que le bien public, quel qu'il soit, dicte ce qui est nécessaire ou requis : selon ce point de vue, il est *nécessaire* de préserver le bien public lors d'une crise pour respecter la loi suprême, et il est donc nécessaire de prendre toute mesure requise à cette fin. Mais voici l'ambiguïté : n'y aura-t-il jamais de désaccord concernant ce qu'est le bien public, et donc concernant la nécessité d'agir en cas de crise?

En temps normal, les démocraties parlementaires délibèrent et débattent du bien public à préserver et des moyens politiques à employer à cette fin. En d'autres termes, notre forme de gouvernement a normalement pour effet de rendre les questions de bien public procédurales. Grâce au processus de contestation possible dans la sphère publique, à l'élection et à la nomination de représentants qui débattent et votent au Parlement, aux enquêtes menées par les comités parlementaires, et aux mécanismes régulateurs constitutionnels assurés par les législatures et les tribunaux, les citoyens décident normalement ensemble, de manière continue et parfois sentencieuse, mais jamais de manière absolue, ce qui constitue le bien public. Dans notre système de gouvernement, le bien est, en ce sens, le produit de la bonne procédure et du bon fonctionnement des institutions. Ces décisions sont ensuite intégrées à la loi, à notre constitution et à la jurisprudence.

Mais comment cette décision procédurale relative au bien public, et donc aux fins poursuivies, fonctionne-t-elle en cas d'urgence? La lenteur – parfois intentionnelle – des institutions parlementaires est notoire. Nos démocraties sont *délibérantes* parce qu'elles reposent sur le principe selon lequel la réflexion et le débat constituent le meilleur moyen d'adopter de bonnes lois. Mais cette même qualité, cette lenteur qui vise à générer des lois et des politiques judicieuses concernant le bien public et ce qui est nécessaire pour le préserver, est un luxe qu'on ne peut se permettre en temps de crise. Il pourrait s'avérer catastrophique de tenir de longues délibérations sur le bien public dans le cadre d'une situation d'urgence. C'est ce qui a incité le théoricien du droit de Weimar et parfois apologiste du nazisme Carl Schmitt à mépriser la démocratie parlementaire. Selon Schmitt, ce type de gouvernement n'est pas en mesure de se défendre contre ceux qui veulent le subvertir. Dans le chapitre 4 de sa *Théologie politique*, Schmitt a ainsi tourné en raillerie les démocraties libérales, affirmant qu'elles sont tellement paralysées par la procédure, la morale et les droits que, si elles devaient choisir entre le Christ ou Barabbas, elles proposeraient « une motion de renvoi ou la mise en place d'une commission d'enquête » pour discuter de



la question⁸. En raison de cette lenteur découlant des délibérations, de ce refus de reconnaître et de défendre le bien de manière décisive, Schmitt pensait que les démocraties libérales ploieraient sous les menaces pesant sur leur système de gouvernement et leur mode de vie politique. Une minorité rejetant les politiques d'un gouvernement librement élu pourrait exiger que ce gouvernement soit renversé. Et Schmitt pensait qu'un tel gouvernement, s'il était fidèle à lui-même, serait paralysé par la procédure et une conception absolutiste des droits, resterait impuissant et mourrait⁹. Autrement dit, Schmitt pensait que toute démocratie libérale respectant la primauté du droit réagirait trop tardivement en cas de crise en raison des délibérations nécessaires pour cerner les mesures requises pour préserver le bien public.

Mais la *Loi sur les mesures d'urgence* a été conçue pour remédier à ce problème. Elle n'élimine pas le processus de délibération, de débat et de surveillance visant à établir ce qui est nécessaire pour le bien public. Une commission d'enquête est créée, mais *après coup*, si bien que le gouvernement sait dès le départ qu'il pourrait y avoir des conséquences dans l'avenir. La *Loi sur les mesures d'urgence* a pour effet de reporter ces processus de délibération. Même si, en temps normal, les délibérations sur le bien public et sur les lois, les politiques et les mesures les mieux à même de le préserver ont lieu à l'avance, la *Loi* permet, dans certaines circonstances, que des décisions (provisoires) sur la nécessité et le bien public soient prises *sans tarder*, les délibérations et les prises de position devant avoir lieu en cours de route et *après coup*. Ainsi, si la *Loi sur les mesures d'urgence* ne définit pas clairement ce qu'est le bien public et, par conséquent, ce qui est nécessaire pour le protéger, elle crée un cadre juridique qui permet la formulation d'une certaine « hypothèse de travail fondée sur des données probantes » qui sera examinée et réexaminée tout au long de la situation d'urgence (par le comité d'examen parlementaire) et par la suite (par les tribunaux et la commission). Dans cette optique, toute affirmation schmittienne selon laquelle le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* au Canada relève de la dictature ou d'un pouvoir souverain témoigne d'une ignorance de la nature de la responsabilité publique et du rôle qu'elle joue dans cette loi. Il est donc erroné de qualifier de dictatorial l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, que son application soit légitime ou non dans un contexte donné. L'élément clé ici, c'est le temps.

En résumé, il est établi depuis longtemps que la loi doit parfois être abordée avec souplesse, dans les cas où son application rigide serait source d'injustice. Le

⁸ Carl Schmitt, *Théologie politique*, trad. de l'allemand par Jean-Louis Schlegel, Paris, Gallimard, 2020, p. 70.

⁹ Carl Schmitt, *Parlementarisme et démocratie*, trad. de l'allemand par Jean-Louis Schlegel, Paris, Éditions du Seuil, 1988, p. 45 et suiv.).



caractère urgent de la nécessité est un motif commun justifiant le recours à la souplesse. Alors que certains soutiennent que la nécessité *l'emporte* sur le droit, d'autres estiment que la nécessité justifie l'adoption de cadres juridiques distincts, voire d'exceptions juridiques, mais uniquement lorsque cela sert le bien public. Or, puisque le bien public est normalement déterminé par un lent processus de délibération, il devient problématique dans nos démocraties d'évaluer si, dans une situation d'urgence, la nécessité justifie une approche souple – c'est-à-dire s'il existe *vraiment* un besoin lié au bien public. Le droit contemporain en matière d'urgence, comme la *Loi sur les mesures d'urgence*, est conçu de manière à optimiser la souplesse et le pouvoir de contrainte dans de telles situations, en remettant à plus tard les délibérations sur la nécessité. Les délibérations sur la déclaration de l'état d'urgence, qui peuvent avoir commencé dans la sphère publique et au sein du Cabinet, se poursuivent au Parlement dans les heures qui suivent la déclaration et s'étendent minimalement jusqu'au dépôt du rapport de la Commission en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* – et elles se poursuivront généralement lorsque tout cela appartiendra au passé. Les questions liées à la nécessité demeurent donc ambiguës, mais également susceptibles de contrôle sur le plan juridique. C'est ainsi que nous préservons la primauté du droit et notre engagement envers cette finalité, même en temps de crise.

Il incombe donc à la présente Commission, au Parlement et au public en général de déterminer si l'état d'urgence et les mesures prises étaient nécessaires au bien public. Cette question compose en partie le seuil juridique qui doit être atteint pour déclarer l'état d'urgence, mais il s'agit aussi, plus globalement, d'une question d'éthique politique. Même dans les cas où l'exercice des pouvoirs conférés par une loi sur les mesures d'urgence est, à proprement parler, légal, la question de savoir si la justification théorique du bien public était valable continue à se poser dans une démocratie. Il est donc important que nous examinions le fonctionnement du recours à l'argument de nécessité.

2.0 Les ambiguïtés de la nécessité

Que dit-on vraiment lorsqu'on affirme qu'une mesure est *nécessaire*? D'emblée, nous devons reconnaître qu'il existe plusieurs types de nécessité qui sont liés entre eux. Il y a notamment les nécessités pratiques, techniques, biologiques, morales et juridiques, en plus des nécessités imposées par la logique. Si vous voulez conduire une voiture, il est nécessaire d'avoir accès à une voiture (nécessité pratique), et il est nécessaire qu'il y ait du carburant dans le réservoir (nécessité technique). Il est également nécessaire que vous ayez le contrôle de vos membres (nécessité



biologique). Il est aussi nécessaire que la promenade en voiture que vous vous proposez de faire ne vous amène à négliger aucun devoir essentiel – par exemple, que vous ne négligiez pas, en allant vous la couler douce sur des routes panoramiques, d'apporter du réconfort à votre enfant hospitalisé qui s'apprête à subir une intervention chirurgicale (nécessité morale). Il est par ailleurs nécessaire que vous soyez détenteur d'un permis de conduire et que tout le monde dans la voiture ait bouclé sa ceinture (nécessité juridique).

Les arguments de nécessité qui président aux affirmations ci-dessus n'ont rien d'absolu; ils sont plutôt le fruit d'une relation logique. Affirmer qu'un fait ou une mesure est nécessaire, c'est affirmer qu'en son absence, une autre chose ne peut exister ou ne peut être réalisée. Les arguments de nécessité sont donc la manifestation de *conditions*, et ce sont des affirmations conditionnelles. Ainsi, la nécessité elle-même n'a aucun caractère absolu; elle exprime plutôt cette *relation de conditionnalité*. La nécessité est un concept relationnel. C'est là la source de son ambiguïté inhérente et la raison pour laquelle elle peut être régie par la loi, mais ne peut être entièrement définie dans celle-ci.

En vertu de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel le Canada est partie, les États ont au bout du compte le droit, moralement et juridiquement parlant, de prendre des mesures qui imposent des limites ou dérogent temporairement aux droits et libertés en situation de crise. En fait, les États pourraient être *forcés* de prendre de telles mesures, car le bon fonctionnement de l'État est une condition nécessaire à la protection de tout droit et de toute liberté, ainsi qu'à la préservation de la sécurité des personnes et des biens. Pour protéger les autres droits, pour protéger la nation et son peuple contre les menaces à l'intégrité territoriale (et donc à l'autodétermination), pour protéger un mode de vie et pour protéger le bien-être des citoyens dans leur ensemble, un État et ses institutions, lorsqu'ils sont menacés, ont le droit – et peut-être l'obligation morale – de se défendre¹⁰. Bien entendu, aucun État ne peut garantir parfaitement le bien-être de sa population, mais on pourrait dire que tout État digne de ce nom doit y aspirer, et qu'il a alors le droit de déroger temporairement à certains droits lorsqu'une situation d'urgence l'exige.

Bien souvent, les conditions qui sous-tendent la nécessité restent opaques, ce qui complique l'évaluation des arguments de nécessité invoqués par le gouvernement. Un gouvernement peut déclarer : « Cette chose X qui se produit actuellement constitue une menace terrible pour le bien public, et ces mesures spéciales sont donc

¹⁰ J'expose ces arguments en détail dans Lazar, *States of Emergency*.



nécessaires. » Cependant, une telle déclaration cache plusieurs étapes intermédiaires.

Premièrement, la nécessité d'une mesure est tributaire de la nécessité d'atteindre le but visé par cette mesure. En d'autres termes, les mesures ne sont nécessaires que s'il existe *réellement* une menace terrible et si cette dernière a *réellement* une incidence importante sur une représentation justifiable et acceptée du bien public. Une menace pour l'État est une menace pour le bien public si et seulement si un État digne de ce nom (mais non parfait) est une condition nécessaire au bien-être de la population, et si la menace compromet la capacité de l'État à œuvrer pour le bien-être de sa population. Dans une telle situation, une menace ne devient une situation d'urgence justifiant des dérogations aux droits – ou, autrement dit, une déclaration d'état d'urgence et la prise de mesures d'urgence ne deviennent *nécessaires* – que si, et seulement si, les mécanismes habituels (qui peuvent inclure les *limitations* ordinaires des droits) ne permettent pas de faire face à la menace.

Par exemple, si un État affirme qu'il est nécessaire de rétablir la libre circulation transfrontalière des marchandises, ce n'est évidemment pas parce que la libre circulation transfrontalière des marchandises correspond, en soi, au bien public. Cette circulation est plutôt nécessaire *afin que* les chaînes d'approvisionnement ne soient pas interrompues, et *afin que de* bonnes relations commerciales puissent être maintenues avec les partenaires commerciaux. Par ailleurs, les chaînes d'approvisionnement et les bonnes relations commerciales sont nécessaires *pour que* les usines et les entreprises puissent fonctionner, *de sorte que* la population puisse travailler et que l'économie soit robuste. Ce fonctionnement et ce travail sont quant à eux importants *afin* d'accroître la richesse, avec tous les avantages que cela comporte, et de réduire la pauvreté, et toutes ses conséquences désastreuses, ce qui contribuera au bien-être humain. Toute cette chaîne de conditions, enchâssées les unes dans les autres, appuie la décision finale selon laquelle il est nécessaire de *faire quelque chose* pour rétablir la libre circulation transfrontalière des marchandises. Si l'on n'expose pas en détail chaque étape du raisonnement, il devient facile d'introduire en douce dans cette chaîne un élément par rapport auquel la nécessité serait indéfendable. Cela est particulièrement vrai lorsque la menace est sérieuse, sans pour autant être existentielle. Par exemple, une menace d'anéantissement nucléaire n'est pas la même chose qu'une menace de préjudice économique. Et dans la zone floue qui existe entre les deux, le jugement politique interviendra à la fois au moment de la décision et par la suite.

On peut s'attendre à trouver, tout au long de la chaîne de conditions inhérente à une situation d'urgence, des maillons forts et des maillons faibles, des points où l'argument de nécessité semble solide et des points où il peut sembler faible. Il serait



raisonnable de s'attendre à une relation de nécessité plus faible là où les conditions dépendent :

- d'évaluations de probabilités et du risque;
- d'évaluations comparatives des moyens appropriés;
- de l'existence ou de l'inexistence de mesures préalables et préventives;
- des attentes en matière de coopération intergouvernementale.

Ces points font partie de ceux qui devront faire l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission, du Parlement et du public lors de l'examen des éléments de nécessité de la situation d'urgence, car chacun d'eux constitue un maillon faible potentiel dans la chaîne des conditions.

2.1 Risque et probabilité

Certains aspects d'une urgence sont prévisibles. Par exemple, nous savons avec une quasi-certitude que la rivière Rouge, au Manitoba, connaîtra des crues périodiques, et que les pandémies se produisent également de manière périodique. Mais la plupart des urgences ont des aspects dynamiques. Dans le cas d'une inondation, nous n'apprendrons qu'à la dernière minute quelle sera la gravité de la situation, quelles seront les zones les plus touchées, dans quelle mesure les dispositifs anti-inondation, comme les systèmes de digues, sont sûrs, etc. Dans le cas d'une pandémie, les scientifiques ont besoin de temps pour étudier les mécanismes de transmission de la maladie, établir sa progression, sa morbidité et sa mortalité, déterminer des méthodes d'atténuation efficaces et concevoir des traitements. Autrement dit, lorsque nous sommes confrontés à une menace, il est rare que nous la comprenions pleinement au départ. Cela signifie que les décideurs doivent toujours agir en dépit du manque d'informations, et donc dans des conditions d'incertitude. Les dirigeants doivent faire preuve de jugement et rechercher les meilleurs renseignements disponibles pour évaluer le risque et la probabilité, et toute affirmation de nécessité dans ces conditions d'incertitude sera donc elle-même incertaine.

Il peut être utile, en ce qui concerne le caractère incertain des affirmations de nécessité, d'envisager un parallèle avec la théorie de la guerre juste. Ce parallèle est manifeste pour trois raisons : premièrement, l'État est l'agent moral dans les deux scénarios; deuxièmement, dans les deux cas, il y a un acte de langage (une déclaration de guerre ou d'état d'urgence) qui modifie la position morale, les devoirs et les obligations de l'État; et troisièmement, la légitimité de ce changement repose sur un avis de nécessité. Comme pour l'état d'urgence, lors d'une déclaration de guerre ou de la prise de certaines mesures en temps de guerre, la justification repose sur



des critères supposant une détermination probabiliste de la nécessité. En ce qui concerne la déclaration de guerre, les théoriciens de la guerre juste soutiennent que la guerre doit être le *dernier recours*. En d'autres termes, la guerre ne peut pas être l'option *privilégiée*, elle doit être la seule option – et donc la mesure *nécessaire* – pour protéger l'État de la menace. Mais cette description cache de nombreuses déterminations probabilistes. Dans quelle mesure sommes-nous certains de l'existence d'un préjudice *tel* qu'il justifie le déclenchement d'une guerre? Et dans quelle mesure sommes-nous certains qu'il n'existe aucune autre option viable? S'il y a encore une infime possibilité que la diplomatie permette d'obtenir des résultats, même si le fait d'attendre pose des risques, la déclaration de guerre est-elle justifiée? Nous connaissons rarement l'avenir avec certitude et nous devons souvent prendre des décisions urgentes en nous appuyant sur des renseignements insuffisants.

C'est pourquoi la norme juridique de la Loi sur les mesures d'urgence n'exige pas la nécessité en tant que telle, mais plutôt des « motifs raisonnables de croire » à la nécessité. Et la question de savoir si ces motifs étaient raisonnables repose sur l'évaluation du risque et de la probabilité. Or, le fait d'insister sur les évaluations du risque et de la probabilité peut faire apparaître des maillons faibles dans la chaîne de conditions, tout comme il peut permettre de justifier des conditions qui semblent faibles a priori. Par exemple, s'il y avait encore une *faible* possibilité de négocier le retrait du convoi, mais que les renseignements dont disposait le gouverneur en conseil à ce moment-là donnaient à penser que la probabilité de réussite des négociations dans un délai raisonnable, compte tenu du temps écoulé, était mince, le public pourrait quand même juger que le gouverneur en conseil avait des motifs raisonnables de croire qu'il était nécessaire de déclarer l'état d'urgence. En résumé, la plupart des avis de nécessité sont probabilistes, et nous devons évaluer les affirmations de nécessité dans ce contexte. Nous devons examiner de près la manière dont ces évaluations ont été faites (quels outils d'évaluation des risques ont été utilisés, quelles informations ont été recherchées, etc.).

2.2 Le problème des moyens multiples

Même si la déclaration de l'état d'urgence est nécessaire, ou si l'on peut raisonnablement croire qu'elle l'est, la *Loi sur les mesures d'urgence* précise également que le gouverneur en conseil doit juger chaque mesure à prendre tout aussi raisonnable et doit expliquer au Parlement et à la population pourquoi il estime que ces mesures sont nécessaires. Mais sachant qu'il existe généralement de multiples façons d'atteindre un objectif, même dans les situations d'urgence publique, comment peut-on prétendre qu'une mesure en particulier était nécessaire? En outre, même si le fait de démontrer l'efficacité des mesures prises atteste en quelque sorte



leur caractère approprié, cela ne suffit pas. Ainsi, la question posée par le gouvernement dans le cadre du mandat de la Commission est quelque peu trompeuse. Efficacité n'est pas synonyme de nécessité, car affirmer qu'une mesure est nécessaire revient à dire que *sans cette mesure, l'objectif n'aurait pas pu être atteint*. Autrement dit, la mesure doit être une condition nécessaire à l'atteinte de l'objectif. S'il existe plusieurs mesures susceptibles de permettre l'atteinte de l'objectif, alors aucune mesure n'est réellement nécessaire, puisque le gouverneur en conseil aurait toujours pu choisir un autre moyen. L'exemple qui suit illustre bien ce principe : si vous voulez vous rendre d'Ottawa à Winnipeg, vous pouvez prendre le train (un moyen *efficace* pour vous aider à atteindre votre objectif), votre voiture (moyen tout aussi efficace) ou l'avion. Il s'agit de trois moyens efficaces qui vous permettront de vous rendre d'Ottawa à Winnipeg. Cependant, aucune de ces mesures n'est *nécessaire* pour se rendre à Winnipeg. Si vous prenez le train, *alors* vous pourrez vous rendre à Winnipeg. Mais vous ne devez pas *absolument* prendre le train pour aller à Winnipeg.

Pour cerner les raisons pour lesquelles certaines mesures ont été jugées nécessaires plutôt que d'autres, il peut être utile de chercher à clarifier la *façon* dont le gouverneur en conseil voulait régler la situation d'urgence. En d'autres termes, les personnes qui évaluent les mesures peuvent vouloir **faire ressortir les adverbess** en jeu. Il est possible, si vous voulez vous rendre *rapidement* d'Ottawa à Winnipeg, qu'il soit vraiment nécessaire de prendre l'avion, plutôt que d'utiliser une voiture ou de prendre le train.

Les affirmations selon lesquelles une mesure est nécessaire peuvent dissimuler des considérations latentes prenant la forme d'adverbess. Autrement dit, un gouvernement qui juge nécessaire de régler une situation voudra le faire d'une manière particulière, suivant certaines caractéristiques. Par exemple, il peut sembler important, pour diverses raisons, de régler une situation d'urgence :

- rapidement;
- sécuritairement;
- équitablement;
- prudemment;
- efficacement;
- de manière décisive;
- sans tarder;
- de manière rentable.



Ces paramètres qui ont pour effet de modifier le résultat recherché auront une incidence sur la perception de nécessité, faisant en sorte que certaines mesures ne seront plus seulement désirables. Comme l'a judicieusement souligné la professeure Jocelyn Stacey, même si, techniquement, la *Loi sur les mesures d'urgence* ne peut être invoquée que si aucune autre loi ne peut être utilisée, il est possible que le recours à une autre loi soit moralement pire. Par exemple, le gouvernement n'avait pas besoin d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour faire appel à l'armée lors de la crise des convois. Il aurait pu le faire en vertu de l'article 275 de la *Loi sur la défense nationale*, et cela aurait pu permettre de mettre efficacement fin à la crise. Mais cela aurait-il été préférable¹¹? L'attention portée aux autres valeurs en jeu, à la façon dont le gouvernement voulait résoudre la crise, permet d'expliquer pourquoi le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* peut être justifié lorsqu'il existe une autre solution, mais que celle-ci est jugée, pour des raisons morales ou autres, discutable ou trop radicale. S'il était nécessaire non seulement de résoudre la crise, mais également de le faire de manière sécuritaire et prudente, alors ces adverbies porteurs de valeur pouvaient exclure l'option de la *Loi sur la défense nationale*. Sur le moment, les jugements portés seront toujours prudents, et nous devons garder cela à l'esprit par la suite. Cependant, il incombe aux personnes qui demandent des comptes au gouvernement de se demander si les adverbies eux-mêmes sont raisonnables et justes. Le gouvernement doit aussi être tenu responsable de ses prétentions et de ses choix implicites.

2.3 Préparation et prévention.

Un troisième domaine où la chaîne implicite de conditions peut dissimuler un argument faible en faveur de mesures d'urgence est celui de la préparation et de la prévention. On se souviendra qu'en plus d'impliquer une menace soudaine et urgente pour le public, une situation d'urgence publique implique aussi une inadéquation soudaine entre les besoins du public et la capacité du gouvernement à y répondre. C'est pourquoi tous les gouvernements au Canada disposent de procédures et de mesures préventives pour prévoir les situations d'urgence les plus probables et pour y faire face. Par exemple, les villes où les blizzards sont fréquents, comme Ottawa, disposent de plans, de protocoles de communication et d'équipement qui, dans l'éventualité d'une grosse tempête de neige, font qu'on ne réclamera normalement pas la déclaration d'un état d'urgence ou la prise de mesures d'urgence. Les situations d'urgence publiques sont le résultat de besoins non comblés; ce sont des

¹¹ Communication personnelle. Vendredi 30 septembre 2022.



états de *nécessité* découlant de l'interaction entre une situation extrême qui affecte le bien-être du public et les moyens dont on dispose pour combler ces besoins.

Cela soulève la question de la possibilité pour un gouvernement de prétendre qu'une déclaration d'état d'urgence et que la prise de mesures d'urgence étaient nécessaires dans la mesure où, à un moment quelconque en amont, la prise de certaines décisions aurait peut-être pu (nous voilà de nouveau dans la sphère des probabilités) éviter la situation d'urgence. Si Ottawa n'avait pas de plans pour les tempêtes de neige, pourrait-elle raisonnablement affirmer que des mesures d'urgence – par exemple réquisitionner des chasse-neige – étaient justifiées vu leur nécessité? D'une part, il se peut que les mesures soient nécessaires sur le moment, et donc potentiellement légales. Mais d'autre part, se peut-il que les pouvoirs en place demeurent coupables moralement ou politiquement du fait qu'ils ont négligé de prévoir la situation et de s'y préparer?

La culpabilité varie selon le cas, car il n'est pas toujours raisonnable de s'attendre à ce qu'un État soit préparé. Premièrement, il n'est pas possible de prévoir toutes les situations d'urgence. Deuxièmement, il y a toujours des compromis politiques, sociaux et économiques entre le coût de la prévention et le coût de la réponse. La prévention répond à des faits hypothétiques et est évaluée en fonction de ceux-ci, ce qui veut dire qu'il n'est pas nécessairement facile de consacrer des ressources à une chose qui ne s'est pas encore produite et qui ne se produira peut-être pas. Par exemple, un hôpital spécialisé dans les maladies infectieuses et une capacité de soins de santé ajustable pourraient peut-être aider à contrer une urgence sanitaire, mais leurs coûts élevés risquent de diminuer les ressources consacrées aux soins de tous les jours. Chaque entité politique démocratique doit considérer les priorités, les coûts et les bénéfices relatifs.

Par ailleurs, c'est en droits et non en argent que se mesure le coût de certaines mesures préventives. En effet, il y a des circonstances dans lesquelles une limite permanente aux droits et à la liberté peut empêcher qu'une situation émergente, nécessitant des restrictions plus sévères aux droits, ne se développe. Par exemple, la *Loi sur la salubrité des aliments au Canada* (2012) limite la possibilité de tenir certains discours (p. ex. les articles 6, 8, 9 et 11) et réduit les droits à la vie privée et à la propriété (articles 24 et 26) dans le but de prévenir des préjudices publics. Ainsi, le paragraphe 6(1) restreint la parole et l'expression en qualifiant d'infraction le fait d'étiqueter « ...un produit alimentaire, ou d'en faire la publicité, d'une manière fausse, trompeuse ou mensongère ou susceptible de créer une fausse impression quant à sa nature, sa qualité, sa valeur, sa quantité, sa composition... » alors que l'article 26 permet aux inspecteurs, s'ils ont des motifs valables, de pénétrer dans un lieu privé pour effectuer une perquisition, et même de restreindre l'accès d'une personne à sa



propre propriété. En imposant une limite mesurée et préventive sur les droits en amont (publicité trompeuse et inspection d'usine), nous évitons peut-être les restrictions plus graves en aval. Le droit de réunion pacifique constitue un autre exemple. Il se peut qu'en imposant quelques limites à ce droit, par exemple fixer une distance à maintenir entre des manifestants et certains lieux (assemblées législatives, établissements de soins de santé, infrastructures essentielles), ou en restreignant le matériel autorisé lors d'une manifestation, la liberté de réunion pacifique s'exerce en toute vigueur pour les fins recherchées, sans risque pour la sécurité et la vie citoyenne. Parfois, le recours à des limites préventives modérées mais permanentes réduit la nécessité de restreindre. Mais comme pour la prévention et la préparation coûteuses, chaque entité politique doit peser les priorités et faire preuve de prudence dans de tels jugements.

La clé consiste à voir que l'affirmation faite par une entité politique qu'une mesure était *nécessaire* cache peut-être, à certains points de la chaîne de conditions, une autre mesure qu'elle aurait raisonnablement dû prendre avant. Cette constatation peut révéler les cas où, tous les autres paramètres étant égaux, un état devrait assumer une part de responsabilité pour le seul fait d'avoir réuni les conditions de la « nécessité ». Une fois de plus, bien que la condition de nécessité puisse être réelle dans le moment en question, et qu'un seuil légal soit potentiellement atteint, la responsabilité publique est plus large que la responsabilité légale. Par conséquent, la question de la responsabilité subsiste.

La complexité s'accroît dans les États fédéraux. Cela vient peut-être du fait que l'immobilisme – attribuable à une incapacité ou à des motifs politiques ou autres – d'un ordre de gouvernement crée une situation de nécessité qui ne se serait pas nécessairement produite si le gouvernement en question avait agi. L'un des gouvernements peut se retrouver dans une position où la décision d'un autre gouvernement d'agir ou de ne pas agir est ce qui rend la déclaration de l'état d'urgence et les mesures prises *nécessaires*. Si c'est dans son devoir moral – et non légal – que le gouvernement passif a failli, le public demeure justifié de lui demander des comptes.

Dans ce contexte, on notera que dans la décision de la Cour suprême du Canada *Perka c. La Reine*, les juges Ritchie, Dickson, Chouinard et Lamer ont conclu que le fait de ne pas avoir pris des mesures raisonnables antérieurement pour empêcher qu'une situation ne se produise pouvait invalider une requête de défense fondée sur la nécessité pour un acte criminel : « Si l'accusé a prévu ou aurait dû prévoir que ses actes pourraient donner lieu à une situation d'urgence qui exigerait la perpétration d'une infraction à la loi, il se peut qu'il ne puisse pas faire valoir que sa réaction a été



involontaire¹². » Cela met en évidence le fait que la responsabilité morale et politique peut découler d'une inaction antérieure.

J'ai mentionné que pour juger un argument fondé sur la nécessité, il est nécessaire de bien voir toute la chaîne de conditions qu'il représente. D'une part, la responsabilité exige que nous nous interroguions sur la nécessité qu'on atteigne le but visé : celui-ci sert-il un bien public clair et urgent? D'autre part, elle exige que nous examinions des questions de risque et de probabilité, la question des moyens multiples, et l'absence de préparation et de prévention ayant éventuellement contribué à ce que la condition de nécessité se pose. Une vision claire de l'ensemble de la chaîne des conditions fait qu'il est plus difficile de cacher les motifs étrangers au bien public et plus facile d'évaluer si la conception du bien public utilisée par le gouvernement au moment de la décision en est une que le Parlement et le public seront disposés à accepter après les faits.

Ayant examiné le fonctionnement des moyens de défense fondés sur la nécessité, je vais maintenant proposer à la Commission, au Parlement et au public certains outils et heuristiques qui leur permettront de poursuivre la démarche.

3.0 Les heuristiques de la nécessité

J'ai soutenu ci-dessus que des mesures législatives telles que la *Loi sur les mesures d'urgence* visaient à ce que la nécessité ne soit pas étrangère à la loi. En particulier, j'ai mentionné que les arguments fondés sur la nécessité, pour être justifiés dans une situation d'urgence, doivent être au service du bien public, qui est la loi suprême. J'ai également mentionné qu'une décision quant au bien public s'avère un jugement invalidable dans des instances procédurales telles que les délibérations démocratiques de différentes sortes. Cela dit, par le discours public, les élections, les débats parlementaires, les enquêtes des comités, etc., nous en venons à une compréhension d'une conception toujours révisable de ce en quoi consiste le bien public. Évidemment, certaines normes sont davantage fondatrices que d'autres, en particulier les normes que régissent les procédures elles-mêmes, comme la règle de droit, et les normes qui concernent les droits fondamentaux, qui sont enchâssées dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans le *Pacte international relatif*

¹² Perka c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 232.



aux droits civils et politiques, deux documents auxquels la *Loi sur les mesures d'urgence* doit être conforme.

J'ai également mentionné ci-dessus que les conditions d'urgence sont telles qu'elles ont tendance à s'opposer aux procédures habituelles, ce qui rend le jugement sur une conception (invalidable) de ce qu'est le bien public d'autant plus difficile à rendre.

Les lois contemporaines sur les situations d'urgence, comme la *Loi sur les mesures d'urgence*, visent à inclure la règle de droit dans les situations de crise par des moyens institutionnels novateurs. Elles le font en déplaçant l'horizon temporel du jugement de la nécessité. Alors que normalement, les procédures démocratiques établissent qu'une loi ou une politique favorise le bien public *avant* son adoption, dans un contexte d'urgence, conformément à une mesure législative telle que la *Loi sur les mesures d'urgence*, le cadre temporel se déplace de telle sorte qu'au lieu d'avoir lieu avant l'urgence, ce discours démocratique a lieu durant et après celle-ci. Le déplacement du cadre temporel optimise l'équilibre entre la flexibilité, en rejoignant les arguments fondés sur la nécessité, et la responsabilité, en déterminant la justification de ces arguments. Il en est ainsi car les leaders peuvent agir immédiatement en situation d'urgence : ils peuvent utiliser une hypothèse de travail invalidable, fondée sur des données probantes, de ce qui est nécessaire pour le bien public, tout en étant responsables à partir de ce moment.

Les entités responsables d'exiger des comptes au gouvernement – le Parlement, la Commission, les Canadiens et, ultimement, les historiens – peuvent bénéficier de certaines heuristiques explicites pour réfléchir à la nécessité en contexte d'urgence. La Cour fédérale a elle aussi une responsabilité en matière d'obligation de rendre compte, mais elle déterminera ses propres normes futures, à partir de la jurisprudence. Pour tirer profit de ces heuristiques, la chaîne des conditions doit être claire. En d'autres termes, la nature de ce qui est nécessaire selon le gouverneur en conseil et la raison pour laquelle elle l'est doivent être claires. Mais une fois cette clarté établie, ces heuristiques peuvent aider à évaluer ces allégations de nécessité.

Pour comprendre les heuristiques et savoir pourquoi elles ont un sens, il est utile d'examiner les cas qui sont survenus dans la jurisprudence internationale au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre. À l'époque, certains gouvernements – parfois en raison d'une obligation dictée par les tribunaux – mettaient en place de nouvelles institutions pour assurer la solidité de la règle de droit même lorsque la nécessité était invoquée. Cette jurisprudence était peut-être rendue possible en raison de la nature éphémère ou préventive des menaces du moment. Après le 9 septembre, on craignait le chaos et les pertes de vie massives – malgré leur très faible présence immédiate –, ce qui a peut-être donné une distance suffisante



pour calmer les tribunaux. Parmi les causes de cette époque qui traitent du concept de nécessité ou qui l'invoquent, l'affaire *Belmarsh*, au Royaume-Uni, est particulièrement intéressante et utile en ce qui nous concerne, en partie parce qu'elle traite de nécessité en tant qu'élément de seuil et de nécessité en tant que condition pour des mesures individuelles, et en partie parce qu'elle montre des heuristiques utiles.

Belmarsh concernait les droits de neuf hommes – tous des non-ressortissants britanniques. Étant donné leurs liens allégués à des groupes terroristes, ces hommes ont été détenus indéfiniment et sans procès en vertu de la *Anti-terrorism, Crime, and Security Act 2001*. Le gouvernement du Royaume-Uni avait invoqué une dérogation à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui stipule que « [t]oute personne a droit à la liberté et à la sûreté ». En raison de cette dérogation, le ministre de l'Intérieur a été en mesure, en vertu de l'article 21 de la Convention, de statuer que ces personnes constituaient une menace à la sécurité nationale, et en vertu de son article 23, de les mettre en détention indéfiniment à moins qu'ils n'optent pour la déportation. En raison de leurs liens allégués avec les groupes terroristes, ces hommes risquaient la torture ou la mort dans leur pays, ce qui voulait dire que leur déportation forcée violerait le principe de non-refoulement du droit international. Ils se sont adressés au comité d'appel de la Chambre des Lords, affirmant que leur détention indéfinie violait les droits que leur conférait l'article 5 de la Convention et que la dérogation prise par le gouvernement en vertu de ses dispositions d'urgence (article 15) était inégale.

D'un côté, pour qu'elle soit légale, la dérogation devait respecter le critère de nécessité de l'article 15. Cet article va comme suit : « En cas de (...) danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige... ». Ainsi, la situation doit être urgente et importante au point où elle *nécessite* des dérogations, et celles-ci doivent, chacune et individuellement, être nécessaires strictement pour résoudre le problème : la question du seuil et la question des mesures.

En ce qui concerne la question du seuil – le contexte suivant le 9 septembre justifiait-il la prise des dérogations –, Lord Bingham a répondu qu'il n'appartenait pas au tribunal de trancher. [Traduction] « Je conçois qu'une grande importance soit accordée au jugement du ministère de l'Intérieur, de ses collègues et du Parlement sur cette question, car ils ont été appelés à exercer un jugement particulièrement politique. Pour ce faire, ils devaient prédire, à partir de faits, ce que des personnes pourraient faire ou ne pas faire, et à quel moment elles le feraient le cas échéant, et quelles seraient les conséquences si elles le faisaient. Toute prédiction sur le

comportement des êtres humains (contrairement aux phases de la Lune ou le niveau de l'eau à London Bridge) est nécessairement problématique. Des personnes raisonnables et éclairées ne voient pas nécessairement les choses de la même façon, et un jugement n'est pas faux ou déraisonnable parce que ce qu'on croyait qu'il arriverait ne s'est pas produit. Si tant est qu'on ait péché, il aurait été irresponsable qu'on ne le fasse pas par excès de prudence...¹³ ».

Lord Bingham ajoute : [Traduction] « Plus une question est politique en essence, plus une résolution politique est appropriée et moins une décision des tribunaux est susceptible d'être appropriée. Ainsi, moins l'éventuel rôle du tribunal sera important. C'est le rôle des entités politiques, et non judiciaires, de régler les questions politiques¹⁴. » Cet avis est parfois considéré comme conforme à la jurisprudence mondiale, mais dans le contexte américain (et peut-être d'autres), les tribunaux ont, en périodes de graves crises, utilisé des approches différentes pour gérer les droits¹⁵. »

Comme l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, la *Loi sur les mesures d'urgence* exige qu'une évaluation de l'état de nécessité soit faite avant son utilisation. Lord Bingham a indiqué que la nécessité de la dérogation – l'équivalent dans le cas qui nous occupe à déterminer la nécessité d'une déclaration sur la présence d'un état d'urgence – relevait du jugement politique et non judiciaire. De longue date, les tribunaux sont réticents à donner leur point de vue sur des questions de jugement politique. Cela dit, la responsabilité prend de nombreuses formes dans les démocraties, et, en toutes lettres ou implicitement, on trouve plus d'un contrôle à l'égard du pouvoir exécutif dans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Bien que les opinions puissent diverger sur ce point, les tribunaux peuvent légitimement choisir d'éviter les questions politiques que les commissions d'enquête publique, le Parlement et le public peuvent légitimement aborder. Même lorsque les tribunaux sont réticents à exiger des comptes du pouvoir exécutif pour ses décisions politiques, les citoyens sont tout à fait justifiés de le faire.

¹³ *A and others v Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56. S. 29.

¹⁴ Il convient de mentionner la dissidence de Lord Hoffman, qui a soutenu qu'il n'était pas crédible d'affirmer que l'existence d'un pays était menacée : [Traduction] « Il ne fait aucun doute que nous survivrons à al-Qaïda ». S. 96

¹⁵ Voir, par exemple, les propos très pertinents sur la jurisprudence de guerre dans Lee Epstein et coll. « The Supreme Court during Crisis: How War Affects only Non-War Cases », *New York University Law Review* 80,1 (2005): 1-116.



Mais pour ce qui est de juger la nécessité de *mesures* prises dans une crise, les Lords juristes ont été beaucoup moins réticents. Ils ont jugé que la détention pour une période indéterminée de ressortissants étrangers soupçonnés d'implication dans des activités terroristes était une mesure disproportionnée, non nécessaire dans la stricte mesure où la situation l'exigeait, non liée rationnellement à la menace à la sécurité et discriminatoire sur le plan de la nationalité. Pour ces raisons, les Lords juristes ont conclu que la détention envisagée par le ministre de l'Intérieur n'était pas nécessaire, et donc illégale.

Pour en arriver à cette conclusion, les magistrats ont emprunté un raisonnement utilisé dans l'arrêt *R. c. Oakes* de la Cour suprême du Canada. Les Lords ont mentionné cette affaire en partie parce que les appelants avaient invoqué une affaire anglaise, *de Freitas v Permanent Secretary of Ministry of Agriculture, Fisheries, Lands and Housing*, qui elle-même tirait son argumentaire de cette affaire canadienne.

Il est possible que l'argumentaire utilisé dans l'arrêt *Oakes* ne soit pas directement approprié pour interpréter les prescriptions de la *Loi sur les mesures d'urgence*, en particulier en ce qui concerne la déclaration d'urgence. Cela dit, il constitue une heuristique utile pour clarifier la nécessité des mesures. L'arrêt *Oakes* concerne l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, selon laquelle les droits au Canada « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique¹⁶. » Beaucoup de droits mentionnés dans la *Charte* sont assortis de limites dans le texte même, mais l'article 1 mentionne qu'il peut survenir des occasions dans lesquelles des limites supplémentaires sont justifiables. La Cour suprême du Canada a élaboré le critère énoncé dans l'arrêt *Oakes* pour aider à évaluer le caractère justifiable d'une limite imposée à un droit.

La première partie du critère exige que le gouvernement limite uniquement un droit ou une liberté si l'objectif est important. La Cour a conclu qu'une restriction à un droit doit se rapporter « ...à des préoccupations sociales, urgentes et réelles...¹⁷ » En ce qui nous concerne – une heuristique pour évaluer le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* –, cette partie du critère peut servir à rappeler que les pouvoirs d'urgence sont subordonnés au bien public, qui est la loi suprême. Pourtant, le seuil pour déclarer un état d'urgence est clairement *plus élevé* que celui de la première partie du critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*. L'urgence et la réalité ne suffisent pas à ce que

¹⁶ R. v. Oakes, 1986] 1 SCR 103

¹⁷ Ibidem.



la déclaration d'un état d'urgence soit *nécessaire*, en partie parce que des mesures non liées à une situation d'urgence sont peut-être suffisantes.

La seconde partie du critère comporte trois sous-sections qui, lorsque la nécessité de déclarer un état d'urgence est établie, indiquent clairement de quelle façon évaluer la nécessité de prendre telle ou telle mesure d'urgence. Premièrement, le gouvernement doit montrer que la restriction du droit (dans le cas présent, la dérogation à celui-ci) qui est imposée pour atteindre l'objectif important est raisonnable et justifiée. Deuxièmement, la restriction (ou dérogation) : a) doit être « [équitable] et non [arbitraire], être soigneusement [conçue] pour atteindre l'objectif en question et avoir un lien rationnel avec cet objectif. »; b) le droit doit être limité (ou faire l'objet d'une dérogation) « le moins possible » pour l'atteinte du but visé; c) « il doit y avoir proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif poursuivi ». Cela signifie que plus les conséquences de la restriction du droit sont graves, « plus l'objectif doit être important¹⁸. »

Examiner l'arrêt *Oakes* a comme conséquence intéressante de fournir un appui à l'hypothèse de David Dyzenhaus selon laquelle différentes normes de nécessité peuvent convenir pour juger la nécessité de la *déclaration* et juger la nécessité des mesures¹⁹. L'on pourrait élaborer cette vision à la lumière de l'arrêt *Oakes* comme suit : la norme de la nécessité est moindre pour la déclaration parce que celle-ci n'a en elle-même aucune conséquence sur les droits. Ainsi, dans le cas d'une déclaration, l'heuristique de la nécessité pourrait découler uniquement des parties 1 et 2a) du critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*. Par exemple, on pourrait postuler que pour qu'une déclaration satisfasse à l'heuristique de la nécessité, le gouverneur en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une telle déclaration est urgente et *critique* (ce dernier mot étant à comprendre à la lumière des définitions figurant dans la *Loi*) et serait « [équitable] et non [arbitraire], (...) soigneusement [conçue] pour atteindre l'objectif en question et avoir un lien rationnel avec cet objectif²⁰. » Cette heuristique peut fonctionner efficacement de concert avec la chaîne des conditions, car c'est par l'entremise de celle-ci que les liens entre les moyens et les fins et que les justifications de celles-ci se révèlent dans leur entièreté.

L'heuristique de nécessité de la déclaration d'un état d'urgence pourrait ressembler à ceci : Si, après que la menace ait été décrite en détail à l'aide d'une évaluation des risques et de la meilleure information disponible, il s'avère qu'elle réduit gravement la

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Communication personnelle, 8 août 2022.

²⁰ R. v. *Oakes*, 1986] 1 SCR 103.



capacité de l'État à assurer le bien-être de la population, et si et seulement si les mécanismes habituels (qui peuvent inclure des *restrictions* aux droits exercés au quotidien, comme c'est le cas de la plupart des mesures gouvernementales) ne suffisent pas à lui faire face, et que le recours à une loi sur les situations d'urgence, dans les circonstances données, est juste, non arbitraire et raisonnablement susceptible d'atteindre l'objectif en question, la condition de nécessité du seuil de déclaration est alors respectée.

On notera que cette approche attire l'attention sur les aspects politiques et communicatifs d'une déclaration d'état d'urgence. Une déclaration d'état d'urgence rend possible la prise de mesures d'urgence. Or, s'il s'avère que les *mesures* n'étaient pas formellement nécessaires, ce seul fait ne suffit pas à conclure que la *déclaration* n'était pas nécessaire. Cela s'explique par le fait qu'une déclaration a également une fonction de communication. Par exemple, une déclaration d'état d'urgence pourrait servir à avertir les individus qui menacent d'utiliser la violence ou qui représentent une menace imminente pour les institutions démocratiques qu'ils n'agiront pas en toute impunité, et à montrer à la population que le gouvernement demeure fonctionnel et déterminé à faire régner la paix et l'ordre. Cette fonction de communication, lorsqu'elle est utilisée délibérément, ne pose pas en elle-même un risque pour les droits et peut contribuer à résoudre le problème. En effet, dans l'idéal, déclarer l'état d'urgence serait suffisamment efficace pour rendre non nécessaire toute dérogation aux droits. Déclarer l'état d'urgence favorise l'obtention de la fin, et ce, indépendamment des mesures qui suivent (ou non).

En ce qui concerne la nécessité de mesures d'urgence particulières, la deuxième partie du critère énoncé dans l'arrêt *Oakes* constitue ici aussi un bon outil pour mettre au jour et évaluer la pertinence de la chaîne des conditions. L'heuristique de la nécessité des mesures pourrait ressembler à ceci : Si un état d'urgence a été déclaré, les mesures visant à y faire face peuvent être jugées nécessaires si et seulement si :

- a) ces mesures sont « équitables et non arbitraires, [sont] soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question » lorsque cet objectif est entièrement décrit (au lieu de mentionner uniquement que le problème doit être réglé, ajouter à ce dernier mot un qualificatif tel que *rapidement*, *complètement* ou d'autres adverbes justifiés dans le scénario donné) et que les mesures ont « un lien rationnel avec cet objectif »;
- b) le droit restreint l'est « le moins possible »;
- c) la restriction est proportionnelle à l'objectif.

De cette façon, le critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, combiné à une élaboration exhaustive de la chaîne des conditions, peut contribuer à guider la réflexion sur la nécessité au service de la responsabilité publique.



4.0 Conclusion

Étant essentiellement relationnelle, la nécessité est un concept dont l'ambiguïté est permanente. L'objectif de cet article était de décortiquer autant que faire se peut ce concert appliqué à un contexte d'urgence. Le but était d'apporter une clarification à la Commission, au Parlement et au public en pesant la nécessité de la déclaration de l'état d'urgence et de la prise de mesures d'urgence. L'article milite pour que la chaîne des conditions qui décrivent la nécessité en situation de menace soit pleinement dégagée; il souligne également les points sensibles, tels que les évaluations des risques et le problème des moyens multiples, qui pourraient justifier une plus grande attention. Enfin, l'article montre en quoi le critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, qu'il serve ou non de norme juridique, peut être une heuristique efficace pour évaluer les arguments fondés sur la nécessité à des fins plus vastes de responsabilité publique.

Il est important de noter qu'au moment de rédiger ce document, les tribunaux du Canada n'avaient pas encore rendu de décision sur les questions liées à la *Loi sur les mesures d'urgence* et les mesures prises sous son régime. C'est donc dire que nous ignorons quel critère juridique la Cour fédérale utilisera. Mais ce que nous savons, c'est que les mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* doivent, d'un point de vue légal, être conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux obligations du Canada relatives au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, et qu'elles doivent être temporaires, nécessaires dans la stricte mesure où la situation l'exige, et pouvoir faire l'objet d'un examen au Parlement et dans les tribunaux. Lorsque les mesures d'urgence d'un gouvernement satisfont à ces critères, il est possible que les restrictions faites aux droits et aux libertés respectent la règle de droit et la constitution canadienne.

Pour maintenir la règle de droit dans ces circonstances, nous devons garder à l'esprit le caractère holistique de la *Loi sur les mesures d'urgence*, dont l'intention est de permettre que des mesures d'urgence soient prises, mais dans le respect de la règle de droit. Pour que ce principe soit respecté, la *Loi* inclut différentes formes de délibérations démocratiques, mais reporte à plus tard la temporalité des délibérations par rapport à l'action du pouvoir exécutif. Ces délibérations et obligations de rendre compte concurrentes ou postérieures aux faits incluent une responsabilité devant la loi, puisque la Cour fédérale peut examiner les mesures prises en vertu de la *Loi*. Mais d'autres formes de délibérations et d'obligations de rendre compte prévues dans la *Loi* sont plus largement publiques et politiques. Et il est juste que le public évalue si l'utilisation de la *Loi* était appropriée sur le plan légal, mais aussi sur d'autres plans.



Faire respecter la règle de droit signifie également que nous devons insister sur la définition de ce qui a entraîné la déclaration de l'état d'urgence et la prise de chacune des mesures : le bien public. De cette façon, les procédures au moyen desquelles nous définissons, évaluons et réévaluons notre conception commune du bien public, une pratique commune qui façonne le cœur de notre système de gouvernement et notre mode de vie public, peuvent se poursuivre même dans un état d'urgence.



Pouvoirs policiers et troubles de l'ordre public

Steven Penney

Professeur, Université de l'Alberta

Colton Fehr

Professeur adjoint, Université Thompson-Rivers



1. Résumé

Ce document d'information examine les principaux pouvoirs légaux à disposition des policiers et des autres agents d'application de la loi pour gérer les troubles de l'ordre public. Un trouble de l'ordre public est un rassemblement de personnes qui portent illégalement atteinte (ou menacent de porter illégalement atteinte) aux personnes ou aux biens. Ces pouvoirs relèvent de trois catégories : (i) pouvoirs d'application du droit criminel; (ii) pouvoirs d'application des lois de nature réglementaire; et (iii) aide militaire au maintien de l'ordre.

L'outil le plus important dont dispose la police pour lutter contre les infractions criminelles dans le contexte des troubles de l'ordre public est le pouvoir d'arrestation. Si l'infraction présumée peut être poursuivie par « mise en accusation », les policiers peuvent arrêter un individu s'ils croient, pour des motifs raisonnables, qu'il est susceptible de l'avoir commise. À l'inverse, les policiers ne peuvent pas procéder à une arrestation pour une infraction qui doit être poursuivie par « procédure sommaire », sauf s'ils voient quelqu'un la commettre.

Les infractions punissables par mise en accusation (les actes criminels) qui peuvent être perpétrées pendant des troubles de l'ordre public sont les suivantes : la nuisance publique, le fait de prendre part à une émeute, la non-dispersion après la lecture de l'avertissement solennel, l'intimidation, le méfait, la désobéissance à une ordonnance du tribunal et l'outrage au tribunal. Parmi les infractions punissables par procédure sommaire pertinentes, citons le fait de troubler la paix et de constituer un attroupement illégal.

Les policiers peuvent également arrêter une personne pour une « violation de la paix », qui ne constitue pas une infraction en soi. Ce pouvoir ne peut cependant être utilisé que pour une conduite violente ou potentiellement violente – pas simplement perturbatrice ou embêtante.

La police dispose par ailleurs de pouvoirs en vertu de la législation réglementaire provinciale et des règlements municipaux pour contrôler la circulation, fermer des routes et enlever les véhicules à différentes fins, notamment le contrôle des troubles de l'ordre public. Si certaines provinces ont accordé à la police des pouvoirs étendus pour arrêter les personnes qui commettent des infractions en vertu de ces lois, elles n'autorisent dans leur majorité les arrestations que pour quelques infractions seulement.



De nombreuses provinces possèdent également une législation autorisant les gouvernements à accorder des pouvoirs supplémentaires à la police en cas de situation d'urgence déclarée. Par exemple, en février 2022, l'Ontario a utilisé sa législation sur les situations d'urgence pour interdire temporairement l'entrave aux « infrastructures essentielles » [traduit par nos soins], ce qui inclut les routes, les voies ferrées, les hôpitaux, les services publics et les aéroports. L'Ontario a également accordé à la police des pouvoirs d'arrestation permanents pour les infractions commises en lien avec les « infrastructures de transport protégées ». L'Alberta possède une législation similaire, mais elle s'applique à de nombreux autres types d'infrastructures au-delà des infrastructures de transport.

En plus de ses pouvoirs conférés par la loi, la police dispose, pour maintenir l'ordre public, de certains pouvoirs de « common law » qui ont été reconnus par les tribunaux. Ces derniers sont toutefois réticents à utiliser la common law pour autoriser des mesures de sécurité préventives de grande ampleur, telles que des « zones d'exclusion » couvrant de vastes étendues géographiques.

Enfin, les Forces canadiennes peuvent aider la police à gérer les troubles de l'ordre public dans les cas extrêmes. Les gouvernements provinciaux comme le gouvernement fédéral peuvent faire appel à l'armée pour les aider lorsque la police n'est pas capable de maîtriser seule des troubles.

*

2. Introduction

Ce document d'information examine les pouvoirs à disposition des policiers et des autres agents d'application de la loi pour gérer les troubles de l'ordre public au Canada. Telle que nous l'utilisons, l'expression « troubles de l'ordre public » désigne des événements impliquant des individus qui : (i) se rassemblent dans des lieux publics dans un but collectif (tel qu'une protestation ou une manifestation); et (ii) se livrent à des actes qui portent atteinte de manière considérable (ou menacent de porter atteinte de manière considérable) aux personnes ou aux biens.

* Les auteurs expriment leur gratitude à Emma Toporowski et Brandon Blenkarn pour l'excellence de leur aide en matière de recherche. Les points de vue exprimés doivent être attribués exclusivement aux auteurs et ne représentent pas ceux de la Commission sur l'état d'urgence.

Même si ce document a pour origine les troubles survenus dans le sillage des protestations liées à la COVID qui ont eu lieu au début de l'année 2022, notre analyse ne porte pas sur la manière dont les pouvoirs policiers ont été appliqués (ou n'ont pas été appliqués) pendant ces événements. Nous n'examinons pas non plus les pouvoirs extraordinaires que le gouvernement fédéral a accordés à la police dans le cadre de la *Loi sur les mesures d'urgence*¹ pendant les neuf jours durant lesquels la déclaration de situation de crise était en vigueur².

Notre mandat consiste à présenter un résumé des nombreuses autres lois que les gouvernements et la police peuvent invoquer pour répondre aux troubles de l'ordre public. La grande majorité de celles-ci existaient avant les protestations de 2022 liées à la COVID et s'appliquent à de nombreux types de troubles. Bien qu'il ne soit pas possible d'examiner tous les pouvoirs que la police peut utiliser, nous passons en revue, dans l'analyse qui suit, ceux que nous considérons être les plus importants. Nous les regroupons dans trois catégories : (i) pouvoirs d'application du droit criminel; (ii) pouvoirs d'application des lois de nature réglementaire; et (iii) aide militaire au maintien de l'ordre.

L'utilisation par l'État d'une autorité coercitive pour maintenir l'ordre pendant des protestations publiques pose des défis évidents. En termes simples, le fait d'imposer un « ordre » excessif menace nombre des droits civils fondamentaux auxquels les citoyens des sociétés démocratiques libérales sont attachés³. À l'inverse, laisser une trop grande « liberté » peut compromettre la sécurité publique, la stabilité économique et le bien-être psychologique. Ce document d'information n'entend pas répondre à la question de savoir si l'arsenal d'outils juridiques existants permet de trouver le juste équilibre entre ces pôles. Nous proposons cependant des changements modestes et suggérons qu'il devrait incomber aux législateurs, et non aux tribunaux se fondant sur

¹ [LRC 1985, chap. 22](#) (4^e suppl).

² Ces pouvoirs ont été définis dans le *Règlement sur les mesures d'urgence*, [DORS/2022-21](#), et ont été en vigueur du 15 au 23 février 2022. Pour une discussion détaillée sur ces protestations et sur l'application de ces pouvoirs d'urgence, voir Leah West, Michael Nesbitt et Jake Norris, *Invoking the Emergencies Act in Response to the Truckers' 'Freedom Convoy 2022': What the Act Requires, How the Government Justified the Invocation, and Whether it was Lawful*, [2022, Crim LQ, vol. 70, n° 2, p. 262](#). Voir également Robert Diab, *The Real Lesson of the Freedom Convoy 'Emergency': Canada Needs a Public Order Policing Act*, 2022, Crim LQ, vol. 70, n° 2, p. 230.

³ Voir p. ex. *Charte canadienne des droits et libertés*, [Partie 1 de la Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada \(R.-U.\), 1982, chap. 11](#) [*Charte*], art. 2(b) (liberté d'expression), 2(c) (liberté de réunion), 8 (protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives), 9 (droit à la protection contre la détention arbitraire).



la common law, de créer de nouveaux pouvoirs pour faire face aux troubles de l'ordre public.

3. Pouvoirs d'application du droit criminel

Le droit criminel vise à répondre aux menaces à l'ordre public les plus graves⁴. Dans la mesure où le fait d'être suspecté, accusé ou condamné pour une infraction a de graves conséquences, il est généralement convenu que les sanctions pénales doivent être utilisées uniquement lorsque des moyens moins intrusifs sont insuffisants pour contrer ces menaces⁵. Dans cette partie, nous examinons les pouvoirs d'application du droit criminel les plus pertinents en matière de troubles de l'ordre public.

3.1 Arrestations pour des infractions

L'arrestation⁶ est à la fois un outil essentiel de maintien de l'ordre et une grave atteinte à la liberté, à la dignité et à l'intégrité physique. Comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada, « il existe peu d'actions policières qui portent davantage atteinte à la liberté d'un individu qu'une arrestation – une action qui restreint complètement la capacité d'une personne de se déplacer dans l'espace public, sans coercition de

⁴ Voir *Libman c. La Reine*, [1985 CanLII 51](#), § 72 (CSC), [1985] 2 RCS 178; Canada, Commission de réforme du droit du Canada, *Notre droit pénal*, 1979, p. 7-9.

⁵ Voir Canada (ministère de la Justice, comité de révision du droit pénal), [Le droit pénal dans la société canadienne](#), 1982, p. 5 (« On ne doit recourir au droit pénal que lorsque d'autres moyens d'intervention sociale sont inadéquats ou inappropriés à l'égard d'un certain mode de comportement et de façon à n'empiéter qu'au minimum sur les droits et libertés des personnes, compte tenu des objectifs poursuivis »).

⁶ Les tribunaux ont défini l'arrestation comme suit : (i) le fait de « se saisir d'une personne physique ou [de la] toucher dans le but de la détenir »; ou (ii) le fait de « lui dire qu'on l'arrête » si « celui qu'on veut arrêter se soumette et suive l'agent qui procède à l'arrestation »: *R. c. Whitfield*, [1969 CanLII 4](#) (CSC), [1970] RCS 46, p. 48. Voir également *R. c. Asante-Mensah*, [2003 CSC 38](#), § 42-45, [2003] 2 RCS 3. Le fait de ne pas employer le mot « arrestation » n'est toutefois pas déterminant. Il y a arrestation de fait si des suspects concluent raisonnablement qu'ils sont sous garde de la police et ne sont pas libres de leurs mouvements : *R. c. Latimer*, [1997 CanLII 405](#) (CSC), [1997] 1 RCS 217, § 23-25. Voir également de façon générale Steve Coughlan et Glen Luther, *Detention and Arrest*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2017, p. 234-243.

l'État⁷ ». Comme nous le précisons dans la partie 3.3, l'arrestation implique souvent l'utilisation de la violence par l'État contre ses citoyens.

Les pouvoirs d'arrestation les plus importants sont définis à l'article 495(1) du *Code criminel*⁸. Cette disposition autorise la police à arrêter sans mandat dans deux cas principaux. Premièrement, en vertu de l'article 495(1)(a), tout « agent de la paix » peut effectuer une arrestation lorsqu'il a « des motifs raisonnables » de croire qu'une personne a commis ou « est sur le point de commettre » un acte « criminel ». « Agent de la paix » est défini à l'article 2 du *Code* en incluant toute personne qui exerce une fonction publique d'application de la loi, notamment « tout officier de police, agent de police, huissier ou autre personne employée à la préservation et au maintien de la paix publique ou à la signification ou à l'exécution des actes judiciaires au civil ».

La notion de « motifs raisonnables » exige, premièrement, que l'agent procédant à l'arrestation croie que la personne arrêtée a commis un type précis d'infraction et, deuxièmement, que cette croyance soit objectivement raisonnable⁹. En l'absence de mesure quantitative précise du degré de suspicion nécessaire pour remplir ce critère, la Cour suprême suggère que cela évoque quelque chose proche de la culpabilité probable¹⁰.

Outre l'autorisation de procéder à des arrestations pour des infractions qui ont été commises ou qui sont en cours, l'article 495(1)(a) donne également le pouvoir aux policiers d'arrêter une personne pour une infraction qui est *sur le point* d'être commise. Cette situation se produit lorsqu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire que la personne arrêtée a pris « des mesures préparatoires en vue de commettre une infraction¹¹ » [traduit par nos soins].

⁷ *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 65, [2019] 3 RCS 519.

⁸ [LRC 1985, chap. C-46](#) [*Code criminel* ou *Code*].

⁹ Voir *R. c. Storrey*, [1990 CanLII 125](#) (CSC), [1990] 1 RCS 241, p. 250-51; *R. c. MacDonald*, [2014 CSC 3](#), § 85, [2014] 1 RCS 37.

¹⁰ Voir *Baron c. Canada*, [1993 CanLII 154](#) (CSC), [1993] 1 RCS 416, p. 448; *Nelles c. Ontario*, [1989 CanLII 77](#), [1989] 2 RCS 170, p. 193; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984 CanLII 33](#) (CSC), [1984] 2 RCS 145, p. 167; *R. c. Loewen*, [2011 SCC 21](#), § 5, [2011] 2 RCS 167; *R. v. Buchanan*, [2020 ONCA 245](#), § 23. Il n'est cependant pas nécessaire que l'agent procédant à l'arrestation assiste à la perpétration de l'infraction; les motifs raisonnables peuvent se fonder sur des renseignements reçus de tiers : *R. c. Collins*, [1987 CanLII 84](#), § 26 (CSC), [1987] 1 RCS 265.

¹¹ Voir *R. v. Beaudette*, [1957] OJ n° 440, 118 CCC 295 (ONCA).



Enfin, aux fins de l'arrestation, les actes « criminels » incluent à la fois les infractions punissables seulement par mise en accusation et les infractions « mixtes » que le ministère public peut par la suite choisir de poursuivre par mise en accusation ou par procédure sommaire¹². En conséquence, la police peut procéder à une arrestation en vertu de cette disposition pour toute infraction autre que les quelques infractions punissables seulement par procédure sommaire définies dans le *Code*.

À l'inverse, l'article 495(1)(b) du *Code* permet à un policier d'arrêter sans mandat toute personne qu'il « trouve en train de commettre » une « infraction criminelle », ce qui inclut les infractions punissables seulement par procédure sommaire ainsi que les infractions punissables par mise en accusation et les infractions mixtes¹³. Cela exige que l'agent procédant à l'arrestation soit personnellement témoin de l'infraction, même s'il n'est pas nécessaire qu'il ait observé « chaque action constitutive de

¹² *Loi d'interprétation*, [LRC 1985 c I-21](#), art. 34(1)(a). En termes très généraux, les infractions poursuivies par voie de mise en accusation sont passibles de peines plus lourdes et donnent lieu à des procédures plus complexes que les infractions punissables par procédure sommaire. Voir Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 1.24-1.34.

¹³ En ce qui concerne les arrestations par les policiers, cette disposition recoupe largement l'article 494(1)(a) du *Code criminel*, qui autorise « toute personne » à arrêter un individu qu'elle « trouve en train de commettre » un acte « criminel ». Bien que communément appelé pouvoir d'« arrestation par les citoyens », ce pouvoir est également ouvert aux non-citoyens, aux policiers et aux autres agents d'application de la loi. De plus, un policier ou toute autre personne peut procéder à une arrestation s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un individu a (i) d'une part, commis une « infraction criminelle »; et (ii) d'autre part, est « en train de fuir des personnes légalement autorisées à l'arrêter et est immédiatement poursuivi par ces personnes » : [Code criminel](#), art. 494(1)(b). L'article 494(2) du *Code criminel* autorise également « le propriétaire d'un bien ou la personne en ayant la possession légitime, ainsi que toute personne qu'il autorise » à arrêter une personne qu'il trouve en train de commettre une infraction criminelle « sur le bien ou concernant celui-ci ». S'il est vrai que cette disposition est presque toujours invoquée par des acteurs privés, elle autorise probablement aussi les arrestations par les policiers et les autres agents d'application de la loi chargés de protéger les biens publics et privés. Les personnes procédant à une arrestation qui ne sont pas des agents de paix peuvent procéder à une arrestation : (a) « à ce moment-là »; ou (b) « dans un délai raisonnable » par la suite si elles croient, pour des motifs raisonnables, « que l'arrestation par un agent de la paix n'est pas possible dans les circonstances ». Ce pouvoir est toutefois redondant pour les policiers et les autres « agents de la paix », car les personnes ainsi désignées peuvent arrêter tout individu qu'elles trouvent en train de commettre une infraction criminelle quel que soit le contexte au titre de l'article 495(1)(b) (mentionné dans le paragraphe immédiatement précédent).

l'infraction¹⁴ » [traduit par nos soins]. De plus, tant que le policier a raisonnablement estimé que la personne arrêtée était en train de commettre l'infraction à ce moment-là, l'arrestation sera considérée légale même si la personne arrêtée est finalement jugée non coupable¹⁵.

Il s'ensuit que les policiers ne peuvent pas arrêter une personne pour une infraction punissable seulement par procédure sommaire en application de ces dispositions, sauf s'ils la voient la commettre. Leur seule solution est d'obtenir un mandat d'arrestation auprès d'un tribunal¹⁶. Toutefois, comme expliqué ci-dessous, les policiers qui souhaitent inculper une personne d'une infraction autre que le meurtre (et les autres infractions graves visées à l'article 469 du *Code*) disposent de plusieurs possibilités en dehors de l'arrestation pour l'obliger à comparaître en justice. Dans la plupart des situations, ces options seront préférables à une arrestation pour une infraction punissable par procédure sommaire.

Officiellement, les policiers peuvent utiliser les pouvoirs d'arrestation décrits ci-dessus uniquement lorsqu'il en va de « l'intérêt public¹⁷ ». Les policiers qui croient qu'une personne a commis une infraction passible d'arrestation peuvent réagir de plusieurs façons sans effectuer d'arrestation. Premièrement, ils peuvent choisir de ne pas déposer des accusations, éventuellement en adressant un avertissement informel¹⁸. S'ils décident que des accusations sont justifiées, ils peuvent délivrer à la personne concernée une « citation à comparaître¹⁹ », lui imposer la signature d'une « promesse²⁰ » ou obtenir une sommation d'un tribunal²¹. Chacune de ces procédures oblige en définitive la personne à comparaître en justice pour répondre

¹⁴ Voir *R. v. McCowan*, [2011 ABPC 79](#), § 50 (il suffit que l'agent procédant à l'arrestation voie « suffisamment d'actes [...] pour conclure raisonnablement » [traduit par nos soins] que la personne était en train de commettre l'infraction). Voir également de façon générale Steve Coughlan et Glen Luther, *Detention and Arrest*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2017, p. 252-257.

¹⁵ *La Reine c. Biron*, [1975 CanLII 13](#) (CSC), [1976] 2 RCS 56, p. 72; *Roberge c. La Reine*, [1983 CanLII 120](#) (CSC), [1983] 1 RCS 312, p. 324-327.

¹⁶ Voir Bruce P Archibald, « The Law of Arrest », dans Vincent M. Del Buono, dir., *Criminal Procedure in Canada: Studies*, 1982, p. 125-138; *R. v. Stevens*, (1976) 33 CCC (2d) 429, p. 434 (NS CA).

¹⁷ *Code criminel*, art. 495(2)(d), 495(2)(e).

¹⁸ Voir *R. c. Beaudry*, [2007 CSC 5](#), § 35-40, [2007] 1 RCS 190.

¹⁹ *Code criminel*, art. 497, 489(1)(b), 500, formule 9.

²⁰ *Code criminel*, art. 498(1)(c), 499(b), 501, 503(1.1)(b), formule 10.

²¹ *Code criminel*, art. 498(1)(a), 507(1)(b), 507(4), formule 6.

des accusations à son encontre, l'omission de comparaître constituant une infraction²².

En vertu de l'article 495(2) du *Code*, les policiers doivent choisir l'une de ces mesures non privatives de liberté sauf s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'il est dans l'intérêt public de procéder à une arrestation pour identifier la personne, recueillir une preuve, empêcher une infraction ou garantir la comparution en justice²³. Néanmoins, l'article 495(3) considère que les policiers agissent légalement « nonobstant » cette exigence. La majorité des tribunaux ont conclu que cela exclut les prétentions selon lesquelles les arrestations « non nécessaires » sont illégales²⁴.

Comme mentionné, les policiers ne peuvent pas, au titre de l'article 495(1) du *Code criminel*, arrêter une personne sauf s'ils la voient commettre une infraction ou s'ils ont de solides raisons de croire qu'elle a commis une infraction. Avant de procéder à une arrestation, les policiers doivent par conséquent identifier quel type d'infraction a été

²² Voir [Code criminel](#), art. 500(2), 501(1)(c). Voir également de façon générale Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 5.13-5.19.

²³ Précisons toutefois que cette obligation ne s'applique pas aux actes criminels purs autres que ceux mentionnés à l'article 553 du *Code criminel* : [Code criminel](#), art. 495(2). En effet, cela donne aux policiers le pouvoir de procéder à une arrestation pour les infractions les plus graves sans avoir à prendre en compte les facteurs d'intérêt public mentionnés. Voir également [Code criminel](#), art. 493.1, 493.2 (qui exigent que les policiers « cherchent en premier lieu à mettre en liberté le prévenu à la première occasion raisonnable et aux conditions les moins sévères possible dans les circonstances », en accordant « une attention particulière à la situation [...] des prévenus autochtones » et « des prévenus appartenant à des populations vulnérables qui sont surreprésentées au sein du système de justice pénale et qui souffrent d'un désavantage lorsqu'il s'agit d'obtenir une mise en liberté »). Les policiers peuvent également revenir sur leur décision initiale de procéder à une arrestation et décider de mettre en liberté le prévenu en utilisant d'autres moyens de garantir la comparution en justice : [Code criminel](#), art. 498, 499, 503(1.1).

²⁴ Voir *R. v. Cayer*, [1988] OJ n° 1120 (ON CA); *R. v. Adams*, [1972 CanLII 867](#) (SK CA); *R. v. McKibbin*, [1973] BCJ n° 766 (BC CA); *Collins v. Brantford Police Services Board*, [2001 CanLII 4190](#) (ON CA); *Abbey (Guardian ad litem of) v. Dallin*, [1991 CanLII 1060](#) (BC SC). Pour un argument selon lequel les arrestations excessives et non nécessaires peuvent violer le droit des accusés à la protection contre la détention arbitraire en vertu de l'article 9 de la *Charte*, voir Steve Coughlan, *Criminal Procedure*, 4^e éd., Toronto, Irwin Law, 2020, p. 324.

commis²⁵. Se pose dès lors la question suivante : quelles infractions criminelles peuvent justifier une arrestation pendant un trouble de l'ordre public? Le présent document n'a pas pour objet de dresser une liste exhaustive de ces infractions, mais il passe en revue certains des candidats les plus probables ci-après.

Troubler la paix (art. 175(1)). Cette infraction punissable seulement par procédure sommaire peut être commise de plusieurs façons, notamment :

- en faisant « du tapage dans un endroit public ou près d'un endroit public [...], en se battant, en criant, vociférant, jurant, chantant ou employant un langage insultant ou obscène, [...] en étant ivre [ou] en gênant ou molestant d'autres personnes »;
- en flânant « dans un endroit public » et en gênant « des personnes qui s'y trouvent »;
- en troublant « la paix et la tranquillité » des résidents « en déchargeant des armes à feu ou en causant un autre désordre dans un endroit public ».

Telle qu'elle est formulée, cette infraction englobe potentiellement un large éventail de comportements, y compris l'expression garantie par la Constitution et d'autres activités qui ne sont pas particulièrement fautives²⁶. La majorité des tribunaux l'ont par conséquent interprétée de manière restrictive, en ciblant uniquement les activités

²⁵ Voir p. ex. *R. v. S. (WEQ)*, [2018 MBCA 106](#), § 28 (les policiers ne sont pas tenus d'« exposer clairement une infraction précise » au moment de l'arrestation pour autant qu'ils « exposent clairement l'essentiel de l'infraction qu'ils ont à l'esprit » [traduit par nos soins]). Les policiers ont également l'obligation, en vertu de l'article 10(a) de la *Charte*, d'informer dans les plus brefs délais les personnes arrêtées « des motifs de [leur] arrestation ». Ils doivent « communiquer l'ampleur générale du risque juridique couru par les personnes arrêtées » [traduit par nos soins] : *R. c. Evans*, [1991 CanLII 98](#) (CSC), [1991] 1 RCS 869, p. 888. Voir également *R. c. Smith*, [1991 CanLII 91](#) (CSC), [1991] 1 RCS 714, p. 728-729; *R. c. Latimer*, [1997 CanLII 405](#) (CSC), [1997] 1 RCS 217, § 31.

²⁶ Voir de façon générale Morris Manning et Peter Sankoff, *Manning, Mewett and Sankoff: Criminal Law*, 5^e éd., 2015, p.822, n° 58 (« on peut solidement arguer que l'art. 2(b) de la *Charte* exige que cette formulation soit interprétée de manière restrictive afin de résister à un examen sur le plan constitutionnel » [traduit par nos soins]); *R. c. Lohnes*, [1992 CanLII 112](#) (CSC), [1992] 1 RCS 167, p. 172 (« Le droit d'expression de l'individu doit à un certain point céder le pas au droit collectif à la paix et à la tranquillité et ce dernier droit doit être fondé sur la reconnaissance que, dans une société où des personnes vivent ensemble, il faut tolérer un certain degré de perturbation »).

les plus nuisibles et répréhensibles visées par la formulation employée par le législateur.

Comme la Cour suprême l'a jugé dans *R. c. Lohnes*, pour obtenir une condamnation aux termes de l'article 175(1), le ministère public doit prouver que l'accusé a causé un « tapage manifesté ouvertement qui constitue une entrave à l'utilisation ordinaire et habituelle de l'endroit en question par le public²⁷ ». On doit aussi « raisonnablement s'attendre » à ce que la conduite reprochée cause un tapage qui soit « plus que la simple contrariété ou perturbation de la tranquillité mentale ou émotive²⁸ ». L'intention du législateur, selon le raisonnement de la Cour, n'était pas de protéger les personnes contre tout « trouble émotif », mais de les protéger contre « le désordre destiné à entraver [leurs] activités normales²⁹ ». Selon la Cour, cette interprétation correspond le mieux au « principe de la légalité, qui confirme que chaque personne a le droit de savoir d'avance si sa conduite est illégale³⁰ ». Elle reconnaît également que le droit criminel doit être utilisé avec modération. La Cour a souligné qu'« une certaine manifestation extérieure de désordre au sens d'une entrave à l'utilisation normale de l'endroit visé devrait être nécessaire pour transformer une conduite légale en infraction criminelle³¹ ».

À la suite de l'arrêt *Lohnes*, les policiers pourraient arrêter des personnes participant à des troubles de l'ordre public en vertu de l'article 175(1) dans des circonstances limitées. Dans la mesure où il s'agit d'une infraction punissable seulement par procédure sommaire, l'agent procédant à l'arrestation doit observer la personne se livrer à l'un des agissements « déclencheurs » mentionnés, tels que le fait de « gêner » ou de « molester » d'autres personnes ou de troubler « la paix et la tranquillité » par une forme de « tapage³² ». Le fait d'empêcher les personnes de se rendre dans des lieux ou établissements publics, ou d'actionner de manière répétée des avertisseurs sonores bruyants, par exemple, pourrait remplir ces conditions.

²⁷ [1992 CanLII 112](#) (CSC), [1992] 1 RCS 167, p. 177.

²⁸ *Ibid.*, p. 177-178.

²⁹ *Ibid.*, p. 178-179.

³⁰ *Ibid.*, p. 180.

³¹ *Ibid.*, p. 181. Voir également *Skoke-Graham c. La Reine*, [1985 CanLII 60](#), § 23-43 (CSC), [1985] 1 RCS 106 (interprétation similaire de l'art. 176(2) du *Code criminel*, qui érige en infraction le fait de troubler ou d'interrompre « une assemblée de personnes réunies pour des offices religieux ou pour un objet moral ou social ou à des fins de bienfaisance »).

³² Voir de manière générale *R. v. Berry*, [1980 CanLII 2952](#) (ON CA) (il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve d'une rixe, d'un attroupement illégal ou d'une émeute pour établir la « gêne » d'une personne).

Toutefois, il devrait également être raisonnablement manifeste pour l'agent procédant à l'arrestation que cette conduite gênait les activités normales à cet endroit et à ce moment-là³³. Et même si ce critère est rempli, comme décrit ci-dessus, l'agent devrait généralement délivrer une citation à comparaître ou appliquer une autre procédure, sauf si une arrestation est justifiée en vertu de l'article 495(2) du *Code*. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque la personne refuse de présenter un document d'identité ou de cesser l'activité incriminée³⁴.

Attroupements illégaux et émeutes (art. 63-68). L'article 66(1) du Code dispose que « quiconque participe à un attroupement illégal³⁵ » commet une infraction punissable par procédure sommaire. Un « attroupement illégal » est défini comme un rassemblement d'au moins trois personnes dans un but commun qui font craindre, pour des motifs raisonnables, « à des personnes se trouvant dans le voisinage » qu'elles « troublent la paix tumultueusement » ou qu'elles « provoquent inutilement et

³³ Voir *R. c. Lohnes*, [1992 CanLII 112](#) (CSC), [1992] 1 RCS 167, p. 175 (« La cacophonie licite d'un musicien, à un carrefour en pleine ville à l'heure du midi, peut devenir criminelle si elle a lieu sous la fenêtre d'une chambre à coucher à 3 heures du matin »); *R. v. Greene*, [2000 ABPC 201](#), § 24 (« l'acte de l'accusé doit être évalué non seulement dans le contexte de l'endroit où il se trouvait, mais aussi dans le contexte de ce qui se passait à ce moment-là » [traduit par nos soins]); *R. v. Kukemuller*, [2014 ONCA 295](#), § 25 (« Contribuer à accroître la tension sur le lieu d'une interaction entre la police et le public ne constitue pas le type de tapage qui est requis pour que cette infraction soit constituée » [traduit par nos soins]); *R. v. (VB) JG*, [2002 NSCA 65](#) (pas de tapage lorsque les seuls témoins d'une bagarre sont des personnes qui y assistent volontairement); *R. v. Gardner*, [1999] NBJ n° 627, § 47-48 (Cour prov.) (pas de tapage lorsque la violence n'est pas une issue raisonnablement prévisible des vociférations et des jurons de l'accusé); *R. v. Gyimah*, [2011 ONSC 419](#), § 26, demande d'autorisation rejetée, [2014 ONCA 592](#) (condamnation pour tapage justifiée lorsque, entre autres, l'accusé a crié « à un endroit et à une heure où l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que les résidents de la rue soient en train de dormir ou essaient de dormir » [traduit par nos soins]).

³⁴ Voir p. ex. *Green v. Klassen et al.*, [2015 MBQB 123](#), § 40-42, décision confirmée par [2016 MBCA 22](#), demande d'autorisation rejetée, [2016 CanLII 51053](#) (CSC) (l'agent « a établi de façon raisonnable » que l'entrave causée par le demandeur aux automobilistes a gêné « l'utilisation normale et habituelle d'une route par le public » [traduit par nos soins] et arrestation justifiée par le refus de fournir son identité et par la preuve qu'il continuerait de commettre l'infraction).

³⁵ En vertu de l'article 66(2), quiconque commet cette infraction « en portant un masque ou autre déguisement dans le but de dissimuler son identité sans excuse légitime » peut être poursuivi par mise en accusation ou par procédure sommaire.

sans cause raisonnable d'autres personnes à troubler tumultueusement la paix³⁶ ». L'article 65 institue l'infraction mixte de participation à une « émeute », qui est définie comme « un attroupement illégal qui a commencé à troubler la paix tumultueusement³⁷ ».

Ces infractions pourraient justifier des arrestations pendant des troubles de l'ordre public seulement dans des cas très particuliers. Contrairement aux troubles de la paix visés à l'article 175, les articles 65 et 66 exigent tous deux que le trouble présumé ou réel soit « tumultueux ». Les tribunaux l'ont interprété comme impliquant quelque chose qui va au-delà du simple « désordre, confusion ou chahut »; cela exige « une atmosphère de force ou de violence, réelle ou présumée³⁸ » [traduit par nos soins]. Aussi perturbatrices ou houleuses soient-elles, les manifestations pacifiques ne satisfont pas ce critère.

³⁶ [Code criminel](#), art. 63(1). Voir *R. c. Lecompte*, [2000 CanLII 8782](#) (QC CA), pourvoi rejeté, [2000] SCCA n° 498 (rejetant les contestations des dispositions en vertu des art. 2 et 7 de la *Charte*). En vertu de l'article 63(2), « une assemblée légitime peut devenir un attroupement illégal lorsque les personnes qui la composent se conduisent, pour un but commun, d'une façon qui aurait fait de cette assemblée un attroupement illégal si elles s'étaient réunies de cette manière pour le même but ». L'article 63(3) exonère de toute responsabilité les personnes « réunies pour protéger la maison d'habitation de l'une d'entre elles contre d'autres qui menacent d'y faire effraction et d'y entrer en vue d'y commettre un acte criminel ».

³⁷ [Code criminel](#), art. 64. Voir *R. v. Berntt*, [1997 CanLII 12528](#) (BC CA) (rejetant l'argument selon lequel la disposition constitue une imprécision constitutionnelle en vertu de l'art. 7 de la *Charte*); *R. v. Brien*, [1993 CanLII 2842](#) (NWT SC) (rejetant l'argument selon lequel la disposition viole les art. 7 ou 11(d) de la *Charte*); *R. v. Drury et al.*, [2004 BCPC 188](#), § 43 (« La différence entre une émeute et un attroupement illégal réside dans le fait qu'une émeute implique un trouble tumultueux de la paix effectif, alors qu'un attroupement illégal exige seulement la crainte raisonnable qu'un tel trouble survienne » [traduit par nos soins]).

³⁸ *R. v. Lockhart*, [1976] NSJ n° 387, § 35 (CA). Voir également *R. v. Berntt*, [1997 CanLII 12528](#), § 19-26 (BC CA); *R. v. Brien*, [1993 CanLII 2842](#), § 28 (NWT SC). En outre, alors qu'une arrestation pour participation à un attroupement illégal en vertu de l'article 66 peut se fonder sur l'approbation passive, l'arrestation d'une personne qui « prend part » à une émeute en vertu de l'article 65 exige une participation plus active. Voir *R. v. Paulger and Les*, [1982 CanLII 3848](#), p. 80-81 (BC SC), citant *R. v. Thomas* (1971), 2 CCC (2d) 514 (Cour de comté de C.-B.); *R. v. Brien*, [1993 CanLII 2842](#), § 26, 31 (NWT SC).

Lorsque douze³⁹ personnes ou plus sont « réunies illégalement et de façon émeutière » et ne se dispersent pas après que l'avertissement solennel leur a été lu par une autorité désignée, elles peuvent également être arrêtées pour une infraction en vertu de l'article 68 du *Code*. Il s'agit là d'un acte criminel grave passible de l'emprisonnement à perpétuité. Toutefois, les exigences relatives à la lecture de la proclamation ordonnant la dispersion semblent à la fois désuètes et peu adaptées à la majorité des troubles de l'ordre public contemporains. Hors contexte carcéral, la proclamation doit être lue par un « juge de paix, maire ou shérif, [ou] l'adjoint légitime d'un maire ou shérif⁴⁰ ».

Nuisance publique (art. 180). Cette infraction mixte survient lorsqu'une personne « met en danger la vie, la sécurité ou la santé du public » ou « cause une lésion physique à quelqu'un » en commettant une « nuisance⁴¹ ». Une « nuisance » est définie comme un acte illégal ou un manquement à une obligation légale⁴² qui a pour effet de mettre en danger « la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort du public » ou de nuire au public « dans l'exercice ou la jouissance d'un droit commun à tous les sujets de Sa Majesté au Canada⁴³ ».

³⁹ La lecture de l'avertissement solennel vise vraisemblablement à fournir à la police un outil pour disperser une émeute qu'elle ne peut pas contrôler. Dans la mesure où les policiers sont aujourd'hui plus nombreux et possèdent de meilleurs outils de maintien de l'ordre qu'en 1892, nous recommandons de relever le seuil de lecture de l'avertissement solennel si ce pouvoir est maintenu.

⁴⁰ [Code criminel](#), art. 67(a). La formulation recommandée dans le *Code criminel* est la suivante : « Sa Majesté la Reine enjoint et commande à tous ceux qui sont ici réunis de se disperser immédiatement et de retourner paisiblement à leurs demeures ou à leurs occupations légitimes, sous peine d'être coupable d'une infraction pour laquelle, sur déclaration de culpabilité, ils peuvent être condamnés à l'emprisonnement à perpétuité. DIEU SAUVE LA REINE » : [Code criminel](#), art. 67.

⁴¹ [Code criminel](#), art. 180(1).

⁴² Un acte illégal a été défini comme un acte expressément interdit par la législation. Voir *R. v. Thornton* [1991 CanLII 7212](#) (ON CA), décision confirmée par [1993 CanLII 95](#) (CSC), [1993] 2 RCS 445. Un manquement à une obligation légale peut être fondé sur une obligation imposée par la législation fédérale ou provinciale (voire par la common law). Voir Kent Roach, *Criminal Law*, 7^e éd., 2018, p. 130.

⁴³ [Code criminel](#), art. 180(2).

La formulation maladroite et redondante de cette infraction doit être lue très attentivement⁴⁴. Alors qu'une « nuisance » peut découler d'une conduite qui menace le « confort » du public ou « nuit » à l'exercice d'une activité publique, aucune infraction n'est commise sauf si la conduite met en danger la sécurité du public ou cause une blessure. Néanmoins, lorsque la gravité du préjudice potentiel est élevée, même un léger risque est suffisant pour être considéré comme une mise en danger du public⁴⁵.

Dans le contexte des troubles de l'ordre public, une arrestation pour nuisance survient le plus souvent lorsqu'une personne donnée commet un acte illégal (p. ex. entrave à la circulation ou stationnement illégal en vertu de la législation provinciale ou municipale) qui empêche ou retarde de façon significative l'accès à des services médicaux essentiels, tels que les hôpitaux⁴⁶. Le refus de déplacer un véhicule bloquant la seule entrée d'un service d'urgences ou d'une caserne de pompiers, par exemple, peut mettre en danger la sécurité du public, selon l'article 180(1). On ne peut toutefois pas déterminer de façon aussi claire si une personne participant à un blocage qui entrave de façon significative la circulation, mais qui n'est pas directement lié à des services ou infrastructures essentiels, pourrait être arrêtée pour cette infraction.

Intimidation (art. 423). Cette infraction mixte, initialement adoptée pour traiter des conflits du travail, englobe un large éventail d'activités⁴⁷. L'aspect le plus pertinent dans le cas des troubles de l'ordre public est l'interdiction de bloquer ou d'obstruer injustement une « grande route » pour forcer une personne « à s'abstenir de faire une chose qu'elle a légalement le droit de faire [...]»⁴⁸. Toute route qui permet l'accès du public constitue une « grande route » aux fins de la cette disposition⁴⁹.

⁴⁴ Voir de façon générale Morris Manning et Peter Sankoff, *Manning, Mewett and Sankoff: Criminal Law*, 5^e éd., 2015, p. 1016 (« La nuisance est l'une des infractions criminelles non révisées les plus anciennes du *Code criminel* et, par conséquent, la formulation législative est archaïque au regard des normes modernes » [traduit par nos soins]).

⁴⁵ *R. v. Thornton*, [1991 CanLII 7212](#) (ON CA), décision confirmée par [1993 CanLII 95](#) (CSC), [1993] 2 RCS 445.

⁴⁶ Voir également [Code criminel](#), art. 423.2(1) (érigeant en infraction le fait d'empêcher ou de gêner intentionnellement « l'accès légitime par autrui à un endroit où des services de santé sont offerts par un professionnel de la santé »).

⁴⁷ Voir de façon générale Morris Manning et Peter Sankoff, *Manning, Mewett and Sankoff: Criminal Law*, 5^e éd., 2015, p. 1021-1022.

⁴⁸ [Code criminel](#), art. 423(1)(g).

⁴⁹ Voir p. ex. *R. v. Stockley* (1977), 36 CCC (2d) 387 (NL CA).

La police pourrait avoir des motifs d'arrêter les participants à des troubles de l'ordre public pour cette infraction dans certains cas. Mais la disposition exige que l'obstruction soit effectuée « dans le dessein » de forcer une personne à s'abstenir de faire quelque chose qu'elle a le droit de faire. Même si la formulation de l'infraction est ambiguë sur ce point, Manning et Sankoff suggèrent qu'elle vise à « empêcher quiconque d'accomplir un acte précis pour forcer ou empêcher une action *distincte*⁵⁰ » [traduit par nos soins]. Si tel est le cas, le blocage d'une route pour faire pression sur des gouvernements afin qu'ils modifient des politiques, et non pour contraindre les personnes entravées par l'obstruction à une action ou à une inaction précise, ne peut justifier une arrestation pour intimidation.

Méfais (art. 430(1)). Cette infraction est constituée lorsqu'une personne, volontairement, détériore un bien, rend un bien « dangereux, inutile ou inefficace », « empêche, interrompt ou gêne l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien » ou « empêche, interrompt ou gêne une personne dans l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien⁵¹ ». L'infraction est un acte criminel si le méfait cause « un danger réel pour la vie » et une infraction mixte s'il concerne uniquement des biens⁵².

Bien que le méfait soit souvent considéré comme une infraction contre les biens, sa portée est suffisamment large pour inclure une conduite s'apparentant à un trouble à la paix⁵³. Le fait de causer une détérioration irréversible, quelle qu'en soit l'ampleur, à un bien suffit évidemment à constituer l'infraction⁵⁴. Mais dans la mesure où la disposition inclut également la gêne de la « jouissance » d'un bien, certains tribunaux ont conclu qu'il est possible de condamner des personnes pour la production de bruit fort ou le blocage de l'accès à un bien⁵⁵.

⁵⁰ Morris Manning et Peter Sankoff, *Manning, Mewett and Sankoff: Criminal Law*, 5^e éd., 2015, p. 1022, § 252.

⁵¹ L'article 428 du Code criminel définit un bien comme un « bien corporel immeuble ou meuble ».

⁵² [Code criminel](#), art. 430(2)-(4.1).

⁵³ Voir Morris Manning et Peter Sankoff, *Manning, Mewett and Sankoff: Criminal Law*, 5^e éd., 2015, p. 1277.

⁵⁴ Voir *R. c. Quickfall*, [1993 CanLII 3509](#) (QC CA) (même si le retrait est coûteux, pas de responsabilité lorsque les affiches n'ont pas causé une détérioration irréversible des lampadaires); *R. v. Jeffers*, [2012 ONCA 1](#), § 19 (« la détérioration doit être plus que négligeable, plus qu'un désagrément mineur » [traduit par nos soins]).

⁵⁵ Voir p. ex. *R. v. Mammolita*, [1983 CanLII 3563](#) (ON CA); *R. v. WT*, [1993] BCJ n° 2031 (Cour sup.).

Comme le soulignent Manning et Sankoff, cette interprétation pourrait englober une conduite relativement inoffensive qui n'est « pas manifestement criminelle », notamment l'expression politique par ailleurs légale⁵⁶. Une minorité de tribunaux a par conséquent interprété la « jouissance [...] d'un bien » de façon plus restrictive, en considérant qu'elle se limite au « droit de le posséder sans contestation judiciaire⁵⁷ » [traduit par nos soins]. Dans cette optique, une conduite qui rend l'utilisation d'un bien simplement moins agréable n'est pas interdite. Néanmoins, la plupart des tribunaux ont rejeté cette interprétation et ont donné au mot « jouissance » un sens ordinaire, non juridique⁵⁸.

Selon l'article 430(7) du *Code*, nul ne commet un méfait « par le seul fait qu'il se trouve dans un lieu, [...] ou près de ce lieu, ou qu'il s'en approche, aux seules fins d'obtenir ou de communiquer des renseignements ». Cela semblerait accorder une certaine immunité aux manifestants ou aux autres personnes ayant une expression bruyante ou dérangeante. Les tribunaux ont cependant retenu que le simple fait que la conduite reprochée implique une activité expressive n'empêche pas une condamnation en vertu de l'article 430⁵⁹. Selon cette interprétation, l'article 430(7) offre une défense uniquement lorsque la dimension communicative de la conduite l'emporte largement sur son effet nuisible sur l'emploi ou la jouissance d'un bien⁶⁰.

⁵⁶ Morris Manning et Peter Sankoff, *Manning, Mewett and Sankoff: Criminal Law*, 5^e éd., 2015, p. 1281.

⁵⁷ *R. v. Phoenix*, [1991] BCJ n° 4013, § 14 (Cour prov.). Voir également *R. c. Drapeau*, [1995 CanLII 5099](#), Fish JA (QC CA) (adoptant l'approche de l'affaire *Phoenix*); *R. v. Hnatiuk*, [2000 ABQB 314](#), § 46 (pas de responsabilité sauf si la conduite est présumée constituer une nuisance par ailleurs illégale).

⁵⁸ Voir p. ex. *R. v. Maddeaux*, [1997 CanLII 1934](#) (ON CA); *R. v. Bird*, [2003 SKPC 16](#); *R. v. T(W)*, [1993] BCJ n° 2031 (Cour prov.); *R. v. Nicol*, [2002 MBCA 151](#), § 18; *R. v. WT* (1993), 21 WCB (2d) 194 (Cour sup. de C.-B.); *R. v. Day*, [2002 CanLII 11222](#) (NL PC). Voir aussi de façon générale Leah West, Michael Nesbitt et Jake Norris, *Invoking the Emergencies Act in Response to the Truckers' 'Freedom Convoy 2022': What the Act Requires, How the Government Justified the Invocation, and Whether it was Lawful*, [2022, Crim LQ, vol. 70, n° 2, p. 262](#) (suggérant qu'une accusation de méfait aurait été appropriée pour donner suite aux éléments de la manifestation d'Ottawa).

⁵⁹ Voir *R. v. Mammolita*, [1983 CanLII 3563](#) (ON CA). Voir également Kent Roach, *The February Emergency: Intelligence, Policing and Governance Failures and the Future of Charter-Proofed Emergencies*, 2022, Crim LQ, vol. 70, n° 2, p. 196 à 228.

⁶⁰ Voir *R. v. Tremblay*, [2010 ONCA 469](#); *Bertrand c. R.*, [2011 QCCA 1412](#); *R. v. Dooling*, [1994 CanLII 10215](#) (NL CA); *R. c. Osborne*, [2007 NBCP 3](#).

Compte tenu de la difficulté des tribunaux pour établir une distinction nette entre la communication légitime et protégée par la Constitution, prévue à l'article 430(7), et les intrusions antisociales intolérables visées à l'article 430(1), les policiers disposent d'une marge d'appréciation considérable pour décider s'ils doivent arrêter des manifestants adoptant une conduite non violente et non destructrice, mais potentiellement perturbatrice.

Désobéissance à une ordonnance du tribunal et outrage criminel (art. 127(1) et common law). Lorsqu'une injonction ou une ordonnance du tribunal a été obtenue en lien avec un trouble de l'ordre public, les personnes qui transgressent l'ordonnance peuvent être arrêtées pour : (i) l'infraction de désobéissance à une ordonnance du tribunal en vertu de l'article 127(1) du *Code criminel*; ou (ii) l'infraction de common law d'outrage criminel, qui est conservée en vertu de l'article 9 du *Code*⁶¹.

L'article 127(1) érige en acte criminel le fait de désobéir à « une ordonnance légale donnée par un tribunal [...] ». Une arrestation en vertu de cette disposition peut en conséquence être justifiée si les policiers ont des motifs raisonnables de croire qu'une personne a sciemment violé les conditions de cette ordonnance sans « excuse légitime » (telle qu'une tentative raisonnable mais infructueuse de s'y conformer)⁶². L'outrage criminel est similaire, hormis l'exigence supplémentaire selon laquelle la transgression doit être « publique » en sachant que cela « tendra à miner l'autorité de la cour⁶³ ». L'outrage criminel étant punissable par procédure sommaire ou par acte

⁶¹ L'article 9 du *Code criminel* empêche de condamner une personne pour des infractions de common law, sans toutefois porter atteinte « au pouvoir, à la juridiction ou à l'autorité qu'un tribunal, juge, juge de paix ou juge de la cour provinciale possédait, immédiatement avant le 1^{er} avril 1955, d'imposer une peine pour outrage au tribunal ».

⁶² Voir Morris Manning et Peter Sankoff, *Manning, Mewett and Sankoff: Criminal Law*, 5^e éd., 2015, p. 16.175-178.

⁶³ *United Nurses of Alberta c. Alberta (Procureur général)*, [1992 CanLII 99](#) (CSC), [1992] 1 RCS 901, p. 933. Voir également *Trans Mountain Pipeline ULC v. Mivasair*, [2019 BCCA 156](#), § 33 (une condamnation pour outrage criminel n'exige pas une « connaissance effective de la peine possible pour un acte méprisant envisagé » [traduit par nos soins]).

d'accusation⁶⁴, les policiers peuvent procéder à une arrestation s'ils voient une personne transgresser une ordonnance ou s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle est en train de le faire. De plus, les juges ont parfois inclus des dispositions d'exécution dans leurs ordonnances autorisant les policiers (mais ne les y enjoignant pas) à arrêter les personnes qui les enfreignent⁶⁵.

Responsabilité subsidiaire (art. 21-22, 434). En vertu des articles 21 et 22 du *Code*, chacune des infractions décrites précédemment peut être commise par un « auteur principal », c'est-à-dire une personne qui commet chacun des éléments de l'infraction⁶⁶, ou par une personne qui a « aid[é]⁶⁷ », « encourag[é]⁶⁸ » ou

⁶⁴ *R. c. Vermette*, [1987 CanLII 51](#), § 9 (CSC), [1987] 1 RCS 577 (même s'il est presque toujours traité par procédure sommaire, l'outrage criminel peut être poursuivi par mise en accusation). Précisons cependant que les règles et procédures servant à déterminer la responsabilité pour un outrage criminel ne sont pas les mêmes que pour les infractions au *Code criminel*, qu'elles soient jugées par procédure sommaire ou par voie de mise en accusation. Par exemple, alors que les procès par procédure sommaire pour des infractions au *Code criminel* se tiennent presque toujours dans une cour provinciale, seules les cours supérieures sont compétentes pour déclarer quelqu'un coupable d'outrage pour une conduite en dehors de la présence du tribunal, par exemple lorsqu'un manifestant transgresse une injonction ordonnant la dispersion. Voir *Vermette*, *ibid*, § 6, 11-12.

⁶⁵ Voir p. ex. *Hayes Forest Services Limited v. Krawczyk*, [2006 BCCA 156](#), § 22, demande d'autorisation rejetée, [2006 CanLII 39431](#) (CSC); *Red Chris Development v. Quock et al.*, [2006 BCSC 1472](#). Voir également de façon générale Rick Williams et al., *The New Normal? Natural Resource Development, Civil Disobedience, and Injunctive Relief*, [2017, Alta L Rev](#), vol. 55, n° 2, p. 255-288, 306-313 (soulignant que de nombreux services de police ne procéderont à aucune arrestation pour violation d'une ordonnance de tribunal obtenue par des parties privées en lien avec des manifestations non violentes en l'absence de clause exécutoire); *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1996 CanLII 165](#), § 41 (CSC), [1996] 2 RCS 1048 (notant que l'inclusion de dispositions relatives à l'exécution « ne porte préjudice à personne et peut rendre l'ordonnance plus équitable » car elle « énonc[e] clairement les conséquences de la désobéissance »).

⁶⁶ *Code criminel*, art. 21(1)(a) (« Particip[e] à une infraction [...] quiconque la commet réellement [...] »).

⁶⁷ *Code criminel*, art. 21(1)(b) (« Particip[e] à une infraction [...] quiconque accomplit ou omet d'accomplir quelque chose en vue d'aider quelqu'un à la commettre [...] »).

⁶⁸ *Code criminel*, art. 21(1)(c) (« Particip[e] à une infraction [...] quiconque encourage quelqu'un à la commettre. »).



« conseil[é] » la perpétration de cette infraction⁶⁹. Autrement dit, quiconque aide ou encourage une personne à commettre une infraction est, en vertu de ces dispositions, responsable de la même infraction que la personne qui la commet réellement⁷⁰. Les policiers ont par conséquent le même pouvoir d'arrêter les personnes qui auraient aidé, encouragé ou conseillé la perpétration de l'infraction que les acteurs principaux. De plus, l'article 464 du *Code* crée une infraction mixte distincte consistant à conseiller une infraction qui n'est pas commise. Les policiers ont ainsi le pouvoir d'arrêter une personne qu'ils voient en train de conseiller à une autre personne de commettre d'une infraction, ou dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle était en train de le faire, même si personne n'est jamais arrêté, accusé ou condamné pour la perpétration de cette infraction.

3.2 Arrestation pour violation de la paix

Outre les pouvoirs d'arrêter les personnes commettant des infractions qu'il confère aux policiers, l'article 31(1) du *Code criminel* autorise également un agent à arrêter tout individu « qu'il trouve en train de commettre [une] violation de la paix ou qu'il croit, pour des motifs raisonnables, être sur le point d'y prendre part ou de la renouveler⁷¹ ».

⁶⁹ L'article 21(2) définit également comme participant à une infraction toute partie qui forme avec une autre partie le projet commun de commettre une infraction et qui, « en réalisant cette fin commune », « commet une infraction » dont elle « savait ou devait savoir que la réalisation de l'intention commune aurait pour conséquence probable la perpétration de l'infraction ».

⁷⁰ Voir Kent Roach, *Criminal Law*, 7^e éd., Toronto, Irwin Law, 2018, p. 161-178.

⁷¹ Toutefois, en l'absence de violation de la paix en cours ou commise récemment, l'article 31(1) n'autorise pas la police à arrêter une personne pour une violation appréhendée de la paix : *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 60-61, [2019] 3 RCS 519. Comme mentionné plus loin dans cette partie, la Cour suprême dans l'arrêt *Fleming* a également exprimé des doutes sur l'existence d'un tel pouvoir en common law. Notons également qu'en vertu de l'article 30 du *Code criminel*, « quiconque est témoin d'une violation de la paix est fondé à intervenir pour en empêcher la continuation ou le renouvellement et peut détenir toute personne qui commet cette violation ou se dispose à y prendre part ou à la renouveler, afin de la livrer entre les mains d'un agent de la paix, s'il n'a recours qu'à la force raisonnablement nécessaire pour empêcher la continuation ou le renouvellement de la violation de la paix, ou raisonnablement proportionnée au danger à craindre par suite de la continuation ou du renouvellement de cette violation ».

Bien que la violation de la paix ne soit pas une infraction⁷², les tribunaux ont autorisé les policiers à procéder à des arrestations en vertu de cette disposition lorsqu'une conduite « entraîne un préjudice réel ou appréhendé pour quelqu'un⁷³ » [traduit par nos soins]. Comme l'a souligné la Cour suprême, une violation de la paix comporte « un certain degré de violence et un risque de préjudice » et exclut un « comportement qui est simplement perturbateur, embêtant ou indiscipliné⁷⁴ ».

L'existence d'un pouvoir d'arrestation pour une conduite qui ne constitue pas une infraction est préoccupante et s'expose à une contestation constitutionnelle susceptible d'obtenir gain de cause. Malgré les efforts judiciaires pour le définir, le sens d'une « violation de la paix » demeure « extrêmement vague⁷⁵ », ce qui accroît le risque d'application abusive de ce pouvoir par la police. Un examen du comportement de la police pendant le sommet du G20 à Toronto en 2010, par exemple, a permis de trouver de nombreux cas dans lesquels les policiers ont utilisé ce pouvoir d'arrestation dans des conditions contestables⁷⁶.

Il est également difficile de savoir ce que la police peut faire avec les personnes arrêtées pour violation de la paix. Comme expliqué dans la partie 3.3, lorsqu'une personne est arrêtée pour une infraction présumée, la police peut généralement la détenir sous garde jusqu'à 24 heures avant de la présenter à un juge de paix pour sa

⁷² La violation de la paix constituait une infraction en common law, comme nous l'avons vu dans la partie 3.1, mais l'article 9 du *Code criminel* interdit de condamner une personne pour des infractions en common law, sauf en cas d'outrage au tribunal. Voir *Frey v. Fedoruk et al.*, [1950 CanLII 24](#) (SCC), [1950] SCR 517; Bruce Archibald, *Hayes v Thompson: Annotation*, 1985, CR, vol. 44 (3^e série), p. 316.

⁷³ *Brown v. Durham (Regional Municipality) Police Force*, [1998 CanLII 7198](#), § 73 (ON CA). Voir également *R. v. Khatchadorian*, [1998 CanLII 6115](#), § 8 (BC CA); *R. v. Lefebvre* [1982 CanLII 3852](#) (BC SC), décision confirmée en 1984 CanLII (BC CA); *R. v. Januska*, [1996 CanLII 8288](#) (ON CA).

⁷⁴ Voir *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 59, [2019] 3 RCS 519.

⁷⁵ Voir Canada, Commission de réforme du droit du Canada, [L'arrestation : document de travail 41](#), 1985, p. 70.

⁷⁶ Voir John W Morden, [Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit, Report](#), juin 2012, p. 257-259; Ontario, Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, [Droit de protestation et maintien de l'ordre : Rapport de l'examen systémique concernant le sommet du G20](#), 2012, chap. vi, p. 138-141.

première comparution en justice et son audience sur le cautionnement⁷⁷. Mais on ignore si cette règle s'applique aux personnes arrêtées uniquement pour violation de la paix, car elles n'ont commis aucune infraction. Alors que certains tribunaux ont suggéré que la police doit libérer ces personnes dès que le danger pour la paix a cessé⁷⁸, d'autres ont conclu que les personnes arrêtées peuvent être détenues pendant l'intégralité de la période de 24 heures⁷⁹.

Selon nous, si le pouvoir d'arrestation pour violation de la paix est conservé, les policiers ne devraient pas pouvoir détenir les personnes arrêtées plus longtemps que nécessaire pour préserver la sécurité du public. Aucune infraction n'ayant été commise, il n'existe aucune raison de les détenir sous garde pour approfondir l'enquête, recueillir des preuves ou garantir leur comparution en justice⁸⁰. Le maintien en détention d'une personne arrêtée plus longtemps que nécessaire pour empêcher

⁷⁷ [Code criminel](#), art. 503(1). Comme exposé dans la partie 3.1, même si les policiers disposent d'un pouvoir d'appréciation considérable pour décider s'ils doivent arrêter un individu et le détenir sous garde, plusieurs dispositions du *Code criminel* leur ordonnent soit de ne pas l'arrêter, soit de le libérer peu après, sauf si des facteurs concrets d'intérêt public justifient son maintien en détention. Voir [Code criminel](#), art. 493.1, 495(2), 498, 499, 503(1.1).

⁷⁸ Voir *Ward v. City of Vancouver*, [2007 BCSC 3](#), § 68, décision confirmée par [2010 CSC 27](#), [2010] 2 RCS 28 (la détention de la personne arrêtée après la fin de la menace pour la sécurité ne peut pas être justifiée); *R v. Grosso*, [1995] BCJ n° 1802, § 55 (Cour prov.) (« Si une personne qui a été arrêtée pour une violation de la paix n'est pas traitée en vertu de l'art. 810 du *Code criminel* et qu'elle n'est pas destinée à être inculpée d'une infraction, alors [...] elle doit être remise en liberté dès que le risque qu'elle commette une nouvelle violation de la paix a disparu » [traduit par nos soins]). Voir également [Code criminel](#), art. 503(4) (imposant à un agent de remettre en liberté une personne arrêtée « sur le point de commettre » un acte criminel en vertu de l'art. 495(1)(a) « dès que cela est matériellement possible à compter du moment où il est convaincu que la continuation de sa détention n'est plus nécessaire pour empêcher qu'elle commette un acte criminel »).

⁷⁹ Voir *Diallo v. Benson*, [2006 CanLII 529](#), § 32 (ON SC); *R. v. Lefebvre*, [1982 CanLII 3852](#), [1982] BCJ n° 1038, p. 244, décision confirmée par [1984 CanLII 473](#) (BC CA).

⁸⁰ Voir James Stribopoulos, « The Rule of Law on Trial: Police Powers, Public Protest, and the G20 », dans Margaret E Beare, Nathalie Des Rosiers et Abigail C Deshman, dir., *Putting the State on Trial: The Policing of Protest During the G20 Summit*, Vancouver, UBC Press, 2015, p. 105, 117. Certains tribunaux ont suggéré que lorsque les policiers ont l'intention de demander un engagement de ne pas troubler l'ordre public en vertu de l'art. 810 du *Code criminel*, les policiers sont fondés à maintenir en détention une personne arrêtée lorsqu'il existe un risque raisonnable de fuite. Voir p. ex. *R. v. Grosso*, [1995] BCJ n° 1802, § 55 (Cour prov.).

une nouvelle violation de la paix serait par conséquent illégal et constituerait une détention arbitraire au sens de l'article 9 de la *Charte*⁸¹.

Cela étant, nous sommes d'accord avec le professeur (aujourd'hui juge) Stribopoulos et la Commission de réforme du droit du Canada sur le fait que le Parlement devrait sérieusement envisager d'abroger l'article 31⁸². Comme détaillé dans la partie 3.1, les policiers disposent de pouvoirs étendus pour arrêter des personnes qui ont commis ou sont « sur le point de commettre » des infractions impliquant une conduite dangereuse ou violente. Dès lors, un pouvoir d'arrestation déconnecté de la perpétration d'une infraction n'est guère, sinon aucunement, nécessaire. Autoriser la police à procéder à des arrestations pour une conduite non criminelle est difficilement compatible avec l'État de droit, ne permet pas de donner aux personnes un avertissement suffisant de la possibilité d'arrestation et échappe largement à un examen judiciaire⁸³.

⁸¹ Voir *Ward v. City of Vancouver*, [2007 BCSC 3](#), § 71, décision confirmée par [2010 CSC 27](#), [2010] 2 RCS 28; *R. v. Grosso*, [1995] BCJ n° 1802, § 58 (Cour prov.).

⁸² James Stribopoulos, « The Rule of Law on Trial: Police Powers, Public Protest, and the G20 », dans Margaret E Beare, Nathalie Des Rosiers et Abigail C Dushman, dir., *Putting the State on Trial: The Policing of Protest During the G20 Summit*, Vancouver, UBC Press, 2015, p. 105, 116-118; Canada, Commission de réforme du droit du Canada, [L'arrestation : document de travail 41](#), 1985, p. 70. Pour les mêmes raisons, nous recommandons au Parlement d'envisager d'abroger l'article 30, mentionné dans la note de bas de page 75 ci-dessus.

⁸³ Voir James Stribopoulos, « The Rule of Law on Trial: Police Powers, Public Protest, and the G20 », dans Margaret E Beare, Nathalie Des Rosiers et Abigail C Dushman, dir., *Putting the State on Trial: The Policing of Protest During the G20 Summit*, Vancouver, UBC Press, 2015, p. 105, 116-118. Voir également de façon générale *Ontario c. Fleming*, [2019 CSC 45](#), § 84, [2019] 3 RCS 519 (soulignant que puisque ce pouvoir d'arrestation « n'entraînerait généralement pas le dépôt d'accusations, l'individu concerné n'aurait souvent pas l'occasion de contester la légalité de l'arrestation, outre une poursuite coûteuse au civil » et, par conséquent, il « échapperait à l'examen des tribunaux »).

Les arrestations massives pour violation de la paix lors du sommet du G20 à Toronto en 2010 ont également entraîné une grande confusion pendant leur contrôle, car les procédures habituelles de traitement des personnes arrêtées pour des infractions ne s'appliquaient pas. Cela a probablement donné lieu à de multiples violations constitutionnelles, notamment des détentions arbitraires, des refus d'accès à un avocat et des fouilles à nu injustifiées. Voir Ontario, Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, [Droit de protestation et maintien de l'ordre : Rapport de l'examen systémique concernant le sommet du G20](#), 2012, p. 213-240.



S'il est vrai que le pouvoir d'arrestation trouve son origine dans la common law, il n'existe aujourd'hui aucun pouvoir d'arrestation en common law. Certains tribunaux avaient reconnu un pouvoir d'arrestation en common law pour une violation appréhendée de la paix⁸⁴, mais la Cour suprême du Canada a fortement suggéré dans l'arrêt *Fleming c. Ontario* qu'il s'agissait d'une interprétation erronée⁸⁵. « Bien qu'il ne soit pas nécessaire de trancher la question en l'espèce, je me demande sérieusement s'il est encore nécessaire au Canada de nos jours que la common law reconnaisse un pouvoir de cette nature aux policiers⁸⁶ », a ainsi écrit la juge Côté dans la décision unanime de la Cour. Selon elle, les policiers « disposent déjà de vastes pouvoirs qui leur permettent d'arrêter » un individu dont ils croient, pour des motifs raisonnables, qu'il « est sur le point de commettre un acte qui constituerait une violation de la paix⁸⁷ ».

De plus, la Cour a catégoriquement rejeté dans l'arrêt *Fleming* l'argument selon lequel les policiers disposent d'un pouvoir en common law d'arrêter un individu pour prévenir une violation de la paix par *une autre* personne⁸⁸. La juge Côté a conclu que le pouvoir proposé n'était pas « raisonnablement nécessaire » au regard de la doctrine des pouvoirs accessoires⁸⁹, car il autoriserait les policiers à restreindre la liberté d'une personne qui « agit en toute légalité et qu'ils ne soupçonnent pas ou ne croient pas être sur le point de commettre une infraction⁹⁰ ».

Comme nous l'avons vu dans la partie 3.2, les policiers et les poursuivants ont la possibilité de demander aux tribunaux de reconnaître de nouveaux pouvoirs policiers en common law. Mais, après l'arrêt *Fleming c. Ontario*, il semble très peu probable que la Cour suprême fasse droit à une telle demande. À notre avis, il s'agit là d'une évolution bienvenue. Une arrestation est un outil de maintien de l'ordre exceptionnellement intrusif qui est couvert par une importante réglementation légale depuis plus d'un siècle. Si les policiers ont vraiment besoin de pouvoirs d'arrestation

⁸⁴ Voir *Brown v. Durham (Regional Municipality) Police Force*, [1998 CanLII 7198](#) (ON CA); *Hayes v. Thompson*, [1985 CanLII 151](#) (BC CA); *R. v. Khatchadorian*, [1998 CanLII 6115](#), § 8 (BC CA).

⁸⁵ [2019 CSC 45](#), § 60-61, [2019] 3 RCS 519.

⁸⁶ *Ibid.*, § 60.

⁸⁷ *Ibid.*, § 61.

⁸⁸ *Ibid.*, § 62-100.

⁸⁹ Nous abordons cette doctrine plus en détail dans la partie 3.3.

⁹⁰ *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 78, [2019] 3 RCS 519.



supplémentaires pour faire face aux troubles de l'ordre public, il appartient aux législateurs, non aux tribunaux, de les leur donner.

3.3 Pouvoirs d'arrestation dérivés

Les policiers peuvent également exercer plusieurs pouvoirs coercitifs qui découlent d'arrestations légales. L'article 25(1) du *Code criminel* les autorise à employer « la force nécessaire » pour arrêter une personne s'ils agissent sur la foi de « motifs raisonnables⁹¹ ». Même la force létale peut être justifiée si les policiers croient qu'elle est nécessaire pour les protéger (ou pour protéger une « personne sous [leur] propre protection ») de la « mort ou [de] lésions corporelles graves⁹² ».

Les policiers procédant à des arrestations légales peuvent également invoquer leur pouvoir en common law de procéder à des fouilles « accessoires ». Celui-ci leur permet de fouiller la personne arrêtée et son environnement immédiat pour garantir la sécurité du public et découvrir des éléments de preuve⁹³. Même si les policiers n'ont pas besoin d'avoir des motifs précis de croire qu'il existe un risque pour la

⁹¹ Voir *R. c. Nasogaluak*, [2010 CSC 6](#), § 34, [2010] 1 RCS 206 (pour être protégé par l'art. 25, le policier doit croire que le degré de force utilisé est nécessaire et cette croyance doit être objectivement raisonnable). De plus, en vertu de l'article 27 du *Code criminel*, toute personne « est fondée à employer la force raisonnablement nécessaire » pour empêcher la perpétration d'une infraction passible d'arrestation « qui serait de nature à causer des blessures immédiates et graves à la personne ou des dégâts immédiats et graves aux biens de toute personne ».

⁹² *Code criminel*, art. 25(3). Dans la mesure où les policiers doivent souvent réagir rapidement (et avec des informations limitées) à des situations potentiellement dangereuses, les tribunaux n'apprécient pas avec exactitude le degré de force qu'ils emploient. Voir *R. c. Nasogaluak*, [2010 CSC 6](#), § 34-35, [2010] 1 RCS 206; *R. v. Power*, [2016 SKCA 29](#), § 28. En vertu de l'article 25.4 du *Code criminel*, les policiers peuvent employer la force létale uniquement contre un suspect fuyant une arrestation légale lorsque cette force est raisonnablement nécessaire pour éviter la mort ou des lésions corporelles graves et que la fuite n'a pas pu être « empêchée par des moyens raisonnables d'une façon moins violente ».

⁹³ Voir *R. c. Stairs*, [2022 CSC 11](#), § 34-38; *Cloutier c. Langlois*, [1990 CanLII 122](#) (CSC), [1990] 1 RCS 158, p. 180-181; *R. c. Caslake*, [1998 CanLII 838](#) (CSC), [1998] 1 RCS 51, § 19; *R. c. Stillman*, [1997 CanLII 384](#) (CSC), [1997] 1 RCS 607, § 27-50. Voir de façon générale Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 3.350-3.386.

sécurité du public ou que des éléments de preuve seront trouvés, ils doivent raisonnablement croire que la fouille répondra à l'un de ces deux objectifs⁹⁴.

Enfin, comme mentionné dans la partie 3.1, les policiers peuvent mettre sous garde les personnes qu'ils arrêtent pendant une durée maximale de 24 heures pour les identifier, les interroger ou obtenir d'autres éléments de preuve de leur part; les empêcher de commettre d'autres infractions; ou garantir leur comparution en justice⁹⁵. Les policiers doivent informer les personnes qu'ils arrêtent de leur droit de parler à un avocat et leur permettre d'en consulter un par téléphone s'ils le leur demandent, mais les personnes arrêtées n'ont pas le droit de communiquer avec une autre personne pendant cette période⁹⁶. Avant l'expiration de la période de 24 heures, la police doit conduire les personnes mises sous garde devant un juge de paix d'une cour provinciale⁹⁷. Les personnes arrêtées peuvent à ce moment demander leur libération conditionnelle, mais ces audiences de cautionnement sont souvent reportées pendant

⁹⁴ Voir *R. c. Stairs*, [2022 CSC 11](#), § 35-39. Voir également *R. c. Caslake*, 1998 CanLII 838 (CSC), [1998] 1 RCS 51, § 15; *R. c. Fearon*, [2014 CSC 77](#), § 27, [2014] 3 RCS 621; *R. c. Saeed*, [2016 CSC 24](#), § 37, [2016] 1 RCS 518. Les policiers peuvent également imposer aux personnes arrêtées pour des actes criminels et des infractions mixtes la prise des empreintes digitales et des photographies. Voir *Loi sur l'identification des criminels*, [LRC 1985, chap. I-1](#), art. 2(1).

⁹⁵ *Code criminel*, art. 493.1, 495(2), 498(1), 498(1.1), 499, 503(1.1), 503(4); *R. c. Storrey*, [1990 CanLII 125](#) (CSC), [1990] 1 RCS 241; *R. v. Fayant*, [1983 CanLII 3546](#) (MB CA); *R. v. Precourt*, (1976) 39 CCC (2d) 311 (ON CA). Cette règle ne s'applique pas aux personnes arrêtées pour meurtre ou pour les autres infractions visées à l'article 469 du *Code criminel*. Les policiers doivent détenir ces personnes sous garde jusqu'à leur première comparution en justice, qui doit avoir lieu dans un délai de 24 heures après leur arrestation (si un juge de paix est disponible). Lors de la comparution, le juge de paix doit les renvoyer sous garde. Elles peuvent ensuite déposer une demande de mise en liberté devant une cour supérieure. Voir *Code criminel*, art. 495(2), 498(1), 498(1.01), 503(1.1), 515(11), 522(1); Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 6.68-6.72.

⁹⁶ Voir *Charte*, art. 10(b); Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 4.78-4.130.

⁹⁷ *Code criminel*, art. 503(1). Comme exposé dans la partie 3.1, même si les policiers disposent d'un pouvoir d'appréciation considérable pour décider s'ils doivent arrêter un individu et le détenir sous garde, plusieurs dispositions du *Code criminel* leur ordonnent soit de ne pas l'arrêter, soit de le libérer peu après, sauf si des considérations concrètes d'intérêt public justifient son maintien en détention. Voir *Code criminel*, art. 493.1, 495(2), 498, 499, 503(1.1).

plusieurs jours⁹⁸. En cas d'ajournement de l'audience ou de refus de la libération conditionnelle, l'individu est transféré de la garde à vue vers un établissement correctionnel provincial (« établissement de détention provisoire »)⁹⁹.

3.4 Pouvoirs de détention et de fouille

Outre leurs pouvoirs d'arrestation, les policiers disposent de nombreux pouvoirs, conférés par la loi et la common law, de détenir et de fouiller des personnes dans le cadre d'une enquête sur un crime et du maintien de l'ordre public¹⁰⁰. Le pouvoir en common law de détention aux fins d'enquête est probablement le plus important. Il autorise les policiers qui n'ont pas de motifs raisonnables pour (ou qui ne souhaitent pas) procéder à une arrestation à détenir brièvement et à interroger les personnes raisonnablement suspectées d'avoir commis un crime récemment¹⁰¹. La norme de la « suspicion raisonnable » est moins rigoureuse que les motifs raisonnables et probables pour l'arrestation, puisqu'elle exige uniquement « la possibilité – plutôt que la probabilité – raisonnable d'un crime¹⁰² ». La décision de détenir une personne doit toutefois être fondée sur « des faits objectivement discernables, qui peuvent ensuite être soumis à l'examen judiciaire indépendant¹⁰³ ».

Les personnes faisant l'objet d'une détention aux fins d'enquête ou de toute autre interaction légale avec des policiers peuvent être tenues de se soumettre à une fouille de sécurité préventive. Ce pouvoir de common law autorise les policiers à procéder à une fouille « par palpation » ou « sommaire » de la personne et de tout bien accessible pour garantir la sécurité du public¹⁰⁴. Pour exercer ce pouvoir, un agent doit croire pour des motifs raisonnables que « sa propre sécurité ou celle d'autrui est menacée¹⁰⁵ ». Contrairement au pouvoir de procéder à une fouille accessoire à une

⁹⁸ Voir Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 5.42-5.47, 6.56-6.63.

⁹⁹ [Code criminel](#), art. 516(1); *R. v. Precourt*, (1976) 39 CCC (2d) 311, p. 318-319 (ON CA).

¹⁰⁰ Nous avons analysé le pouvoir de common law de procéder à une fouille accessoire à une arrestation dans la partie 3.3.

¹⁰¹ *R. c. Mann*, [2004 CSC 52](#), [2004] 3 RCS 59. Voir de façon générale Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 2.144-2.183.

¹⁰² *R. c. Chehil*, [2013 CSC 49](#), [2013] 3 RCS 220.

¹⁰³ *Ibid.*, § 26.

¹⁰⁴ *R. c. MacDonald*, [2014 CSC 3](#), [2014] 1 RCS 37. Voir de façon générale Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, § 3.387-3.402.

¹⁰⁵ *R. c. Mann*, [2004 CSC 52](#), § 40, [2004] 3 RCS 59.



arrestation, ce pouvoir ne peut pas être utilisé par les policiers pour trouver des preuves. Si la fouille sommaire ne fournit pas de motifs raisonnables de croire que le suspect dissimule une arme, les policiers ne peuvent entamer aucune procédure plus envahissante¹⁰⁶.

3.5 Emploi de la force dans la répression d'une émeute

En plus d'accorder le pouvoir d'arrêter quiconque prend part à une émeute (traité dans la partie 3.1), l'article 32(1) du *Code criminel* autorise les policiers à employer la force pour « réprimer » une émeute, à condition qu'ils croient de bonne foi et pour des motifs raisonnables que le degré de force employé est « nécessaire » et « non excessif », eu égard au danger à craindre de la continuation de l'émeute¹⁰⁷ ». L'article 33(1) permet également aux policiers et aux personnes à qui ils enjoignent de leur prêter main-forte de « disperser » les personnes qui ne se conforment pas à la proclamation ou gênent sa lecture.

En outre, l'article 33(2) vise à protéger la responsabilité civile et criminelle de tout agent de la paix, ou d'une personne à qui un agent de la paix a légalement enjoint de lui prêter main-forte, « à l'égard de tout décès ou de toute blessure qui, en raison d'une résistance, est causé par suite de l'accomplissement, par l'agent de la paix ou cette personne, d'une obligation qu'impose le paragraphe (1) ». À la différence des policiers et des autres personnes qui agissent en vertu de l'article 32 pour réprimer une émeute sans proclamation, cet article semble accorder une immunité générale contre les poursuites pour l'emploi d'une force excessive après la lecture de l'avertissement solennel¹⁰⁸. Si cette interprétation est correcte, sa validité

¹⁰⁶ *Ibid*, § 49 (un policier a outrepassé l'étendue du pouvoir de procéder à une fouille de sécurité en retirant un objet mou de la poche du suspect).

¹⁰⁷ Voir de façon générale *Berntt v. Vancouver (City)*, [1999 BCCA 345](#), § 17-18.

L'article 32(3) permet également à toute personne à qui un agent de la paix l'ordonne de recourir à la force pour réprimer une émeute si elle « agit de bonne foi » et si « l'ordre n'est pas manifestement illégal ». De plus, l'article 32(4) donne à quiconque croit, pour des motifs raisonnables, « qu'avant qu'il soit possible d'obtenir la présence d'un agent de la paix une émeute aura des conséquences graves », le pouvoir d'employer la force qu'il croit raisonnablement « nécessaire pour réprimer l'émeute » et « non excessive, eu égard au danger à craindre par suite de la continuation de l'émeute ».

¹⁰⁸ Voir *Berntt v. Vancouver (City)*, [1999 BCCA 345](#), § 10-11.



constitutionnelle serait contestable, en ce qu'elle autoriserait l'État à employer une violence non nécessaire et disproportionnée¹⁰⁹.

4. Pouvoirs d'application des lois de nature réglementaire

En plus de l'application du droit criminel, les policiers et les autres agents d'application de la loi sont également chargés d'appliquer une multitude de lois provinciales et fédérales de nature réglementaire, ainsi que d'assurer l'ordre et la sécurité du public¹¹⁰. Dans les sections suivantes, nous passons en revue les principaux pouvoirs conférés par la loi et la common law qui sont à leur disposition pour remplir ces missions dans le contexte des troubles de l'ordre public.

4.1 Sécurité routière

Les lois provinciales sur la sécurité routière accordent à la police de vastes pouvoirs pour diriger la circulation des véhicules et contrôler l'accès aux routes, notamment pendant des troubles de l'ordre public. L'article 134 du *Code de la route* de l'Ontario autorise par exemple la police à diriger la circulation ou à fermer des routes lorsque cela est « raisonnablement nécessaire » pour « assurer le bon ordre de la circulation, [...] empêcher que des lésions corporelles ou des dommages ne soient causés à des

¹⁰⁹ Voir de façon générale *Canada (Procureur général) c. Bedford*, [2013 CSC 72](#), § 112-113, 120-122, [2013] 3 RCS 1101 (définissant le cadre pour évaluer les demandes relatives à la portée excessive et à la disproportion totale en vertu de l'art. 7 de la *Charte*); *R. c. Boudreault*, [2018 CSC 58](#), [2018] 3 RCS 599 (décrivant la protection constitutionnelle contre les peines ou les traitements cruels et inusités en vertu de l'art. 12 de la *Charte*).

¹¹⁰ Voir p. ex. *Loi sur les services policiers*, [LRO 1990, chap. P.15](#), art. 1, 4(2) (déclarant que les services policiers doivent être exécutés conformément à plusieurs principes, notamment le « besoin d'assurer la sécurité de toutes les personnes et de tous les biens », et que « des services policiers convenables et efficaces » doivent comprendre « [l]a lutte contre la criminalité », « [l']exécution de la loi », « [l']aide aux victimes d'actes criminels », « [le] maintien de l'ordre public » et « [l']intervention dans les situations d'urgence »); *Police Act*, [RSA 2000, chap. P-17](#), art. 38(1) (les policiers ont « le pouvoir », la « responsabilité » et le « devoir » d'« encourager et [d']aider la population à prévenir le crime ») [traduit par nos soins]; *Police Act*, [RSBC 1996, chap. 367](#), art. 26(2) (les policiers doivent « maintenir l'ordre public dans la municipalité » et « prévenir le crime ») [traduit par nos soins]; *Loi sur les services de police*, [CPLM, chap. P94.5](#), préambule (« les services de police jouent un rôle essentiel dans la protection de la sécurité de la population du Manitoba »).



personnes ou à des biens [ou] autoriser les mesures qui s'imposent dans un cas d'urgence¹¹¹ ». La loi autorise également l'enlèvement d'un véhicule lorsque cela s'avère « raisonnablement nécessaire » pour « assurer le bon ordre de la circulation [ou] pour empêcher des lésions corporelles ou des dommages matériels¹¹² ». Elle donne le pouvoir à un agent de police, « dans l'exercice légitime de ses fonctions »,

¹¹¹ [LRO 1990, chap. H.8](#), art. 1. Bien que la disposition ait trait à la fermeture d'une « voie publique », ce terme s'entend par définition d'une « route ordinaire ou d'une voie publique, d'une rue, d'une avenue, d'une allée, d'un boulevard, d'une place, d'un pont, d'un viaduc ou d'un pont sur chevalets dont une partie quelconque est prévue pour le passage de véhicules ou utilisée par le public à cette fin » : *ibid.*

¹¹² *Code de la route*, [LRO 1990, chap. H.8](#), art. 134.1. Voir également *ibid.*, art. 170(7) (autorisant l'enlèvement de véhicules stationnés de manière irrégulière à l'extérieur de la municipalité); *ibid.*, art. 170(15) (autorisant l'enlèvement des véhicules stationnés de façon à gêner la circulation ou en contravention à un règlement municipal); *ibid.*, art. 185(3) (autorisant l'évacuation des piétons illégalement présents sur une voie publique); *ibid.*, art. 221(1) (autorisant l'enlèvement d'un « véhicule apparemment abandonné sur une voie publique ou à proximité de celle-ci »).

d'ordonner aux conducteurs de s'arrêter¹¹³ et de présenter leurs papiers¹¹⁴. Des dispositions similaires figurent dans les lois d'autres provinces¹¹⁵.

Les municipalités disposent également de vastes pouvoirs pour diriger la circulation, fermer des routes, interdire le stationnement et contrôler l'accès aux espaces publics¹¹⁶. La ville de Toronto est, par exemple, habilitée à « interdire ou réguler la

¹¹³ *Ibid*, art. 216.

¹¹⁴ *Ibid*, art. 7(5) (obligation de porter et de présenter le certificat d'immatriculation); *ibid*, art. 16(4) (obligation de porter et de présenter les papiers des véhicules utilitaires); *ibid*, art. 23(3) (obligation de porter et de présenter une preuve d'assurance pour les conducteurs de véhicules utilitaires); *ibid*, art. 33(1) (obligation de porter et de présenter le permis de conduire du conducteur). Voir également *Loi sur l'assurance-automobile obligatoire*, [LRO 1990, chap. C.25](#), art. 3(1) (obligation de détenir et de présenter la carte d'assurance).

¹¹⁵ Voir p. ex. *Traffic Safety Act*, [RSA 2000, chap. T-6](#), art. 77(1) (autorisant l'enlèvement des véhicules qui entravent la circulation, constituent un danger, ont été abandonnés ou contreviennent à la loi ou à un règlement municipal); *ibid*, art. 166(1), 167(1) (un agent de la paix peut arrêter un véhicule et exiger du conducteur ou de la personne qui a la charge ou qui est responsable du véhicule qu'il lui présente son permis de conduire et le certificat d'immatriculation); *Motor Vehicle Act*, [RSBC 1996, chap. 318](#), art. 123 (un agent de la paix peut diriger la circulation pour « assurer le bon ordre de la circulation », « empêcher que des lésions corporelles ou des dommages ne soient causés à des personnes ou à des biens » et « autoriser les mesures qui s'imposent dans un cas d'urgence » [traduit par nos soins]); *ibid*, art. 188 (autorisant l'enlèvement des véhicules qui gênent la circulation, des véhicules abandonnés, des véhicules dangereux et des véhicules qui contreviennent aux règlements municipaux); *ibid*, art. 33(1) (à la demande d'un agent de la paix, un conducteur doit présenter une « carte d'assurance-responsabilité automobile ou une carte de solvabilité délivrée pour le véhicule automobile qu'il conduit ou utilise » [traduit par nos soins]); *Code de la route*, [CPLM, chap. H60](#), art. 66(1), 100(4) (autorisant l'enlèvement des véhicules dangereux et des véhicules qui circulent si lentement qu'ils gênent la circulation); *ibid*, art. 76 (un agent de la paix peut diriger la circulation lorsque cela s'avère « raisonnablement nécessaire » pour « garantir le flot ordonné de la circulation, notamment des véhicules », « prévenir les blessures corporelles et les dégâts matériels » ou « permettre la prise de mesures appropriées en cas d'urgence »); *ibid*, art. 76.1(1), 76.1(4) (un agent de la paix peut arrêter un véhicule et exiger du conducteur qu'il lui « présente son permis de conduire, le certificat d'assurance et la carte d'immatriculation du véhicule ainsi que tout autre document concernant le véhicule qu'il juge nécessaire »).

¹¹⁶ Les règlements municipaux sont obligatoires et exécutoires dans la mesure où ils sont légalement adoptés sous l'égide de la législation provinciale (et ne sont pas en contradiction avec celle-ci). Voir de façon générale *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, [2012 CSC 2](#), § 11-15, [2012] 1 RCS 5; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004 CSC 19](#), [2004] 1 RCS 485.

circulation en cas d'urgence [...] ou sur autorisation du chef de la police pour assurer le bon ordre de la circulation, empêcher des lésions corporelles ou des dommages matériels ou autoriser les mesures qui s'imposent dans un cas d'urgence¹¹⁷ » [traduit par nos soins]. Elle a également adopté des dispositions étendues régissant le stationnement¹¹⁸, limitant l'accès des piétons aux chaussées¹¹⁹, interdisant le bruit excessif¹²⁰ et autorisant l'enlèvement des véhicules stationnés de manière irrégulière¹²¹.

Les lois provinciales sur la circulation routière et les règlements municipaux créent habituellement des infractions ou imposent des pénalités administratives en cas de

¹¹⁷ Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 950](#), *Traffic and Parking Code* (2 mars 2001), art. 102 B. Voir également Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2002-264](#), *Planification et intervention d'urgence*, 26 juin 2002, art. 9, 10(9); Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2017-301](#), *Circulation et stationnement*, 27 septembre 2017, art. 65.

¹¹⁸ Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 950](#), *Traffic and Parking Code* (2 mars 2001), art. 400, 407. Voir également Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2017-301](#), *Circulation et stationnement*, 27 septembre 2017, art. 5-28, 64(3), 93-110, 115, 118-140.

¹¹⁹ Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 950](#), *Traffic and Parking Code* (2 mars 2001), art. 301. Voir également Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2017-301](#), *Circulation et stationnement*, 27 septembre 2017, art. 51, 73-77.

¹²⁰ Voir Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 591](#), *Noise*, 1^{er} janvier 2001, art. 2.1, 2.5, 2.9. Voir également Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2017-255](#), *Bruit*, 12 juillet 2017, art. 2, 3, 4, 15, 16, 17, 26, 27.

¹²¹ Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 950](#), *Traffic and Parking Code*, 2 mars 2001, art. 1200 C. Voir également Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2017-301](#), *Circulation et stationnement*, 27 septembre 2017, art. 86; Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2003-499](#), *Itinéraire d'intervention*, 8 octobre 2003, art. 5, 6 (autorisant l'enlèvement d'un véhicule arrêté ou stationné sur la voie réservée aux pompiers où l'arrêt ou le stationnement est interdit par une enseigne); Ville d'Ottawa, [Règlement n° 2003-498](#), *Utilisation et entretien des routes*, 8 octobre 2003, art. 3(1)(d), 9 (autorisant l'enlèvement de tout « objet, structure ou matériau » qui encombre ou endommage une voie publique).

non-respect de ces règles¹²². Dans les deux cas, les agents d'application de la loi sont généralement autorisés à signifier aux contrevenants une forme de procédure en leur donnant un avis d'accusation ou de pénalité. Par exemple, les personnes qui violent les règlements de Toronto relatifs à la circulation peuvent être accusées d'une infraction¹²³ ou se voir imposer des pénalités administratives¹²⁴. Ces règlements peuvent être appliqués à la fois par les fonctionnaires municipaux et par les policiers municipaux,¹²⁵ chacun de ces groupes étant habilité à remettre un « avis de pénalité »

¹²² Voir p. ex. *Code la route*, [LRO 1990, chap. H.8](#), art. 170(14) (créant une infraction pour plusieurs formes de stationnement irrégulier et de gêne de la circulation). Une personne « accusée d'une infraction », y compris une infraction à un règlement municipal, a le droit d'être jugée par un tribunal où le poursuivant a l'obligation de prouver sa responsabilité hors de tout doute raisonnable. Voir *Charte*, art. 11(b); *Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, [2015 CSC 46](#), § 40-44, [2015] 3 RCS 250. À l'inverse, une pénalité administrative est imposée automatiquement. Si elle n'est pas payée, le gouvernement peut exercer plusieurs recours définis dans la législation, notamment en refusant l'accès à des services ou en engageant des procédures civiles d'exécution. Les personnes qui souhaitent contester une pénalité administrative doivent suivre une procédure d'appel légale ou demander un examen judiciaire : *Goodwin*, *ibid*, § 9-13.

¹²³ Voir p. ex. Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 591](#), *Noise*, 1^{er} janvier 2001, art. 41 (infractions relatives au bruit); Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 950](#), *Traffic and Parking Code*, 2 mars 2001, art. 1201 (infractions relatives à la circulation et au stationnement). En Ontario, les poursuites à l'égard d'infractions aux règlements municipaux sont régies par la *Loi sur les infractions provinciales*, [LRO 1990, chap. P.33](#), art. 5-11.

¹²⁴ Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 950](#), *Traffic and Parking Code*, 1^{er} janvier 2001, art. 1200 B – B.1 (pénalités administratives pour circulation et stationnement irréguliers); Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 610](#), *Penalties, Administration of*, 1^{er} janvier 2001, art. 610-2.1 – 610-2.4, 610-5.1 – 610-5.9 (procédures d'application et d'examen des pénalités administratives).

¹²⁵ Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 610](#), *Penalties, Administration of*, 1^{er} janvier 2001, art. 1.1 E (définition du terme « agent d'exécution » [traduit par nos soins]); Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 150](#), *Municipal Law Enforcement Officers*, 1^{er} janvier 2001, art. 1, 17 (précisant la compétence d'exécution des agents municipaux d'application de la loi et de la police municipale).

(dans le cas d'une pénalité administrative)¹²⁶ ou un « avis d'infraction » ou une « assignation » (dans le cas d'une infraction)¹²⁷.

Toutefois, les personnes qui commettent des infractions routières provinciales ou municipales ne sont pas nécessairement susceptibles d'être arrêtées. Dans la majorité des provinces, les policiers sont autorisés à procéder à des arrestations uniquement en cas de violation d'interdictions précises. Le *Code de la route* de l'Ontario autorise par exemple les policiers à procéder à l'arrestation des conducteurs qui refusent de s'arrêter lorsque cela leur est ordonné ou qui refusent de présenter leurs papiers ou une pièce d'identité¹²⁸. La législation de l'Alberta est similaire, mais limite le pouvoir d'arrestation aux situations où les policiers croient pour des motifs raisonnables que l'individu : (i) continuera de commettre des infractions; ou (ii) n'a pas présenté une pièce d'identité appropriée¹²⁹. La loi de la Colombie-Britannique autorise les arrestations uniquement pour les infractions de conduite d'un véhicule pendant

¹²⁶ Ville de Toronto, [Municipal Code Chapter 610](#), *Penalties, Administration of*, 1^{er} janvier 2001, art. 2.1.

¹²⁷ *Loi sur les infractions provinciales*, [LRO 1990, chap. P.33](#), art. 1(1) (définitions des termes « infraction » et « agent des infractions provinciales »); *ibid*, art. 3-4, 21-26 (procédures de dépôt et de signification des accusations).

¹²⁸ *Code de la route*, [LRO 1990, chap. H.8](#), art. 217. Voir également *R. v. Black*, [2020 ONSC 495](#), § 16, n° 4.

¹²⁹ Voir p. ex. *Traffic Safety Act*, [RSA 2000, chap. T-6](#), art. 169. Voir également *ibid*, art. 166 (le pouvoir d'arrêter les conducteurs qui refusent de s'arrêter ou de donner leur identité s'applique aussi aux enquêtes sur les infractions aux règlements municipaux); *R. v. Maradin*, [2018 ABCA 274](#), § 42 (demande d'autorisation). Plusieurs provinces autorisent également à arrêter une personne qui est trouvée en train de commettre une intrusion, y compris au moyen d'un véhicule automobile. Voir p. ex. *Trespass to Premises Act*, [RSA 2000, chap. T-7](#), art. 4-5; *Trespass Act*, [RSBC 2018, chap. 3](#), art. 2, 4, 7.



une période d'interdiction, de défaut d'assurance ou d'omission de demeurer sur les lieux d'un accident¹³⁰.

Le Manitoba emploie une approche plus étendue et autorise un policier à arrêter une personne commettant *une quelconque* infraction provinciale lorsque cela est nécessaire « pour déterminer l'identité de la personne, protéger des éléments de

¹³⁰ *Motor Vehicle Act*, [RSBC 1996, chap. 318](#), art. 79. Les lois de l'Alberta et de la Colombie-Britannique sur la procédure applicable aux infractions provinciales incorporent par renvoi les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables par procédure sommaire : *Provincial Offences Procedure Act*, [RSA 2000, chap. P-34](#), art. 2, 3; *Offence Act*, [RSBC 1996, chap. 338](#), art. 2, 133. Ces dispositions pourraient par conséquent être interprétées comme donnant aux policiers le pouvoir d'arrêter quiconque ils trouvent en train de commettre *une quelconque* infraction provinciale (voir la discussion sur l'article 495(1)(b) du *Code criminel* dans la partie 3.1). Selon nous, la position la plus adaptée est que cela ne peut pas autoriser une arrestation pour une infraction prévue dans une loi qui ne contient aucun pouvoir d'arrestation pour cette infraction, mais qui permet de procéder à des arrestations pour d'autres infractions. Voir de façon générale *R. v. Sevigny*, [2019 ABCA 245](#), § 9 (demande d'intervention). Voir également *Loi sur les infractions provinciales et Loi sur l'application des règlements municipaux*, [CPLM, chap. P160](#), art. 47, 113 (rendant inapplicable l'art. 495(1)(B)b) car la loi prévoit ses propres pouvoirs d'arrestation); *Loi sur des infractions provinciales*, [LRO 1990, chap. P.33](#), art. 2(1) (remplaçant la procédure de déclaration de culpabilité par procédure sommaire dans les poursuites à l'égard d'infractions provinciales et rendant inapplicable l'art. 495(1)(b)).

preuve ou empêcher la poursuite de la perpétration ou la récidive¹³¹ ». Bien que ce pouvoir ne puisse pas être utilisé pour les infractions aux règlements municipaux¹³², la ville de Winnipeg donne aux policiers le pouvoir d'arrêter les piétons qui contreviennent aux règlements sur la sécurité routière et « refusent ou omettent de s'arrêter et d'indiquer correctement leur nom et adresse [...] ou de prouver leur identité lorsque cela leur est exigé¹³³ » [traduit par nos soins].

Dans certaines conditions, les policiers ont également le pouvoir d'arrêter et d'accuser des personnes violant une interdiction réglementaire pour entrave en vertu de l'article 129(a) du *Code criminel*¹³⁴. En vertu de cette disposition, une personne commet une infraction mixte lorsque, volontairement, elle « entrave un fonctionnaire public ou un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions ou toute personne prêtant légalement main-forte à un tel fonctionnaire ou agent, ou lui résiste en pareil cas¹³⁵ ». Dans *Moore c. La Reine*¹³⁶, décision de la Cour suprême antérieure à l'adoption de la *Charte*, un agent de la paix a vu un cycliste commettre une infraction

¹³¹ *Loi sur les infractions provinciales et Loi sur l'application des règlements municipaux*, [CPLM, chap. P160](#), art. 47. Le Québec a adopté une approche encore plus complète, en autorisant les policiers à arrêter une personne qui commet une infraction provinciale ou municipale, mais uniquement dans des conditions précises. Voir de façon générale *McGowan c. City of Montréal*, [2018 QCCS 1740](#), § 17-18. Plus précisément, un agent est autorisé à arrêter une personne pour toute infraction si elle « ne lui déclare pas ou refuse de lui déclarer ses nom et adresse ou [...] ne lui fournit pas les renseignements permettant d'en confirmer l'exactitude » ou si l'arrestation est le seul moyen « raisonnable à sa disposition pour mettre un terme à la perpétration de l'infraction » : *Code de procédure pénale*, [LRQ, chap. C-25.1](#), art. 74-75. Cette personne doit toutefois « être mise en liberté par celui qui la détient dès que celui-ci a des motifs raisonnables de croire que sa détention n'est plus nécessaire pour empêcher la reprise ou la continuation, dans l'immédiat, de l'infraction » : *Code de procédure pénale*, *ibid.* Voir également *Code de procédure pénale*, *ibid.*, art. 74 (autorisant un agent à procéder à une arrestation lorsque la personne informée de l'infraction « ne lui déclare pas ou refuse de lui déclarer ses nom et adresse ou [...] ne lui fournit pas les renseignements permettant d'en confirmer l'exactitude », mais exigeant sa mise en liberté « dès qu'elle a déclaré ses nom et adresse ou dès qu'il y a confirmation de leur exactitude »).

¹³² *Loi sur les infractions provinciales et Loi sur l'application des règlements municipaux*, [CPLM, chap. P160](#), art. 47(3).

¹³³ Ville de Winnipeg, [by-law no 153/77](#), *Traffic*, 6 avril 1997, art. 7, 8. Voir également Ville de Vancouver, [by-law no 2849](#), *Street and Traffic*, 30 octobre 1944, art. 16(2).

¹³⁴ [LRC 1985, chap. C-46](#).

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ [1978 CanLII 160 \(CSC\)](#); [1979] 1 RCS 195.

provinciale liée à la sécurité routière en brûlant un feu rouge. Même si la législation n'accordait pas un pouvoir précis d'arrestation dans ces circonstances, elle incorporait par renvoi les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables par procédure sommaire, y compris le pouvoir d'arrestation aux termes de l'article 495(1)(b)¹³⁷. Étant donné que les policiers sont autorisés à procéder à une arrestation lorsqu'ils assistent à la perpétration d'une infraction punissable par procédure sommaire lorsque cela est « nécessaire pour déterminer » l'identité de l'accusé, la Cour a conclu que l'agent était habilité à l'arrêter pour l'infraction réglementaire et à déposer à son encontre une accusation criminelle pour entrave lorsque l'accusé a refusé de donner son identité¹³⁸.

La majorité des tribunaux ont toutefois jugé qu'une personne ne peut pas être arrêtée ou accusée d'entrave en vertu du *Code* lorsque la loi de nature réglementaire applicable contient un moyen adéquat pour sanctionner l'infraction réglementaire¹³⁹. Selon cette opinion, une arrestation pour entrave criminelle est possible uniquement

¹³⁷ *Ibid.*, p. 203.

¹³⁸ *Moore c. La Reine*, [1978 CanLII 160 \(CSC\)](#), § 203-204, [1979] 1 RCS 195.

¹³⁹ Voir *R. v. Hayes*, [2003 CanLII 3052](#) (ON CA), § 42 (le refus illégal de soumettre un véhicule et son équipement aux fins d'inspection ne constitue pas une entrave criminelle lorsque le refus est passible d'un avis et d'une amende en vertu d'une disposition réglementaire); *R. v. Yussuf*, [2014 ONCJ 143](#), § 61-65 (le refus de donner son identité lors d'un contrôle routier légal n'est pas une entrave lorsque la conduite constituait une infraction réglementaire passible d'arrestation); *R. v. L'Huillier*, [2019 ABPC 237](#), § 25-36 (le refus de s'arrêter et de donner son identité lors d'un contrôle routier légal n'est pas une entrave lorsque la conduite constituait une infraction réglementaire passible d'arrestation); *R. v. Hadi*, [2018 ABQB 35](#), § 12-40 (*idem*); *R. v. Chanyi*, [2016 ABPC 7](#), § 105. Voir aussi de manière générale *R. c. Sharma*, [1993 CanLII 165 \(CSC\)](#), [1993] 1 RCS 650, p. 672-673 (lorsqu'il n'existe pas de pouvoir d'arrestation de nature réglementaire, la police « ne peut pas contourner l'absence de pouvoir d'arrestation pour la violation du règlement, en ordonnant à quelqu'un de cesser de commettre la violation, pour ensuite l'accuser d'entrave »). Pour des décisions concluant qu'une entrave criminelle peut être commise malgré l'existence d'un mécanisme d'exécution réglementaire, voir *R. v. Maradin*, [2018 ABCA 274](#), § 38-44 (demande d'autorisation); *R. v. Hanoski*, [2016 ABPC 76](#); *Virani v. HMTQ*, [2011 BCSC 1032](#).

s'il n'existe aucun mécanisme d'exécution réglementaire¹⁴⁰ ou si le manquement à une obligation légale empêche cette exécution¹⁴¹.

Par exemple, dans *R. v. Yussuf*, la police a vu l'accusé téléphoner illégalement pendant qu'il conduisait¹⁴². Dans l'intention de lui donner un avertissement, un agent lui a demandé ses papiers. L'accusé a refusé de donner ses papiers ou son nom, même après avoir été informé que ce refus constituait une infraction. Après que l'accusé a ignoré l'ordre de descendre de son véhicule donné par l'agent, l'agent a ouvert la portière et lui a indiqué qu'il était en état d'arrestation pour entrave.

Bien que le tribunal ait conclu que la conduite de l'accusé aurait normalement constitué une entrave, l'affaire a été compliquée par le fait que le policier aurait pu l'arrêter en vertu du *Code de la route* pour avoir refusé de s'identifier¹⁴³. Comme l'a expliqué le juge Paciocco (qui siégeait alors à la Cour de justice de l'Ontario) :

[...] si une personne accusée est traitée en vertu d'une loi de nature réglementaire et que cette loi de nature réglementaire prévoit un mécanisme d'exécution pour l'acte d'entrave reproché, une accusation criminelle d'entrave à un agent de la paix dans le cadre de ses fonctions est inadaptée. L'agent doit utiliser les outils réglementaires dont il dispose.

[...] Le refus de M. Yussuf de s'identifier devait être traité en l'accusant et en l'arrêtant pour une violation du *Code de la route* et non du *Code criminel*¹⁴⁴ [traduit par nos soins].

Nous rejoignons cette interprétation. Le fait d'accorder aux policiers un pouvoir d'arrêter des personnes et de les accuser de l'infraction criminelle d'entrave pour non-

¹⁴⁰ Voir *R. v. Waugh*, [2010 ONCA 100](#), § 39-42. Dans cette affaire, le défendeur a conduit sans assurance de manière répétée. Le tribunal a reconnu une obligation en common law d'imposer une mise en fourrière d'un véhicule non assuré au moyen de la doctrine des pouvoirs accessoires. Dans la mesure où le cadre réglementaire n'abordait pas la question du manquement à cette obligation en common law, le défendeur, qui a essayé d'empêcher la police de procéder à la mise en fourrière du véhicule, pourrait être arrêté pour entrave.

¹⁴¹ Voir *R. v. Hayes*, [2003 CanLII 3052](#), § 42 (ON CA) (« Si l'appelant avait gêné la tentative de l'agent d'utiliser un avis écrit pour une inspection du véhicule, l'infraction d'entrave aurait été constituée » [traduit par nos soins]). Voir également *R. v. Sevigny*, [2019 ABPC 81](#), Annexe 1.

¹⁴² *R. v. Yussuf*, [2014 ONCJ 143](#), § 21-38.

¹⁴³ *Ibid.*, § 61.

¹⁴⁴ *Ibid.*, § 64-65.



coopération pendant l'enquête sur une infraction réglementaire mineure est contraire au principe de modération. Il conviendrait plutôt que les provinces suivent le Manitoba et le Québec en donnant aux policiers un pouvoir général d'arrestation pour toute infraction provinciale (et peut-être pour certaines infractions aux règlements municipaux), mais uniquement lorsque la détention est nécessaire (et demeure nécessaire) pour établir l'identité de la personne ou empêcher la poursuite de la perpétration ou la récidive.

4.2 Situations d'urgence et infrastructures critiques

Plusieurs provinces confèrent à la police des pouvoirs coercitifs pour faire face aux états d'urgence proclamés par le gouvernement et protéger les infrastructures critiques. Notre analyse se concentrera sur la législation de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de l'Ontario.

Alberta : En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, le gouvernement peut proclamer l'état d'urgence s'il est convaincu qu'une situation d'urgence « existe ou peut exister¹⁴⁵ » [traduit par nos soins]. Une « urgence » est définie comme tout « événement qui exige une coordination rapide des mesures ou une réglementation spéciale des personnes ou des biens pour protéger la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou limiter les dommages aux biens ou à l'environnement¹⁴⁶ » [traduit par nos soins]. Cette définition large pourrait couvrir certains types de troubles de l'ordre public.

Pendant la situation d'urgence, le ministre compétent peut « accomplir tous les actes et prendre toutes les mesures nécessaires » [traduit par nos soins] dans le but de la circonscire¹⁴⁷. Bien que la loi n'accorde pas de pouvoirs spécifiques à la police, elle autorise de nombreux types d'atteintes aux droits protégés par la loi et par la Constitution, notamment « l'accès à tout bâtiment ou bien-fonds, sans mandat, par toute personne dans le cadre de l'exécution d'un plan ou programme d'urgence » et

¹⁴⁵ [RSA 2000, chap. E-6.8](#), art. 18. Plus précisément, le pouvoir de proclamer une situation d'urgence appartient au lieutenant-gouverneur en conseil (c.-à-d. au conseil des ministres). Les autorités locales ont des pouvoirs similaires pour proclamer une situation d'urgence dans leurs champs de compétence : *ibid*, art. 21-24.

¹⁴⁶ *Ibid*, art. 1.

¹⁴⁷ *Ibid*, art. 19(1)- (1.1). Voir également *ibid*, art. 18(4) (définissant la durée d'une situation d'urgence dans diverses circonstances).

l'obligation pour « toute personne qualifiée d'apporter un type d'aide qu'elle est en mesure de fournir¹⁴⁸ » [traduit par nos soins].

Une autre loi de l'Alberta adoptée récemment, la *Critical Infrastructure Defence Act*, autorise la police à arrêter sans mandat quiconque commet une infraction désignée liée aux « infrastructures essentielles¹⁴⁹ » [traduit par nos soins]. Ces infractions consistent à volontairement : (i) pénétrer dans ces infrastructures; (ii) les endommager ou les détruire; ou (iii) entraver, interrompre ou gêner leur « construction, leur maintenance, leur utilisation ou leur exploitation » de façon à les rendre « dangereuses, inutiles, inopérantes ou inefficaces¹⁵⁰ » [traduit par nos soins]. Les « infrastructures essentielles » désignent de nombreux types d'installations, notamment les oléoducs, les installations industrielles, les mines, les câbles de télécommunications et les lignes électriques, les voies ferrées, les routes et « tout bâtiment, structure ou dispositif prescrit par règlement¹⁵¹ » [traduit par nos soins]. En vertu de cette dernière disposition, les établissements de soins de santé spécifiés ont également été inclus¹⁵².

Colombie-Britannique : En vertu de l'*Emergency Program Act*, le gouvernement peut proclamer l'état d'urgence s'il est « convaincu qu'il existe une situation d'urgence réelle ou imminente¹⁵³ » [traduit par nos soins]. Cette loi définit cependant une situation d'urgence de façon beaucoup plus restrictive que les législations analogues

¹⁴⁸ *Ibid*, art. 19(1)(d), (h). Le manquement à toute obligation ou à tout ordre imposé constitue également une infraction : *ibid*, art. 17.

¹⁴⁹ [SA 2020, chap. C-32.7](#), art. 4. Voir également *Alberta Union of Public Employees v. Her Majesty the Queen (Alberta)*, [2021 ABCA 416](#), § 82-85 (annulant une contestation constitutionnelle de la législation pour motif de défaut de qualité pour agir et d'actes de procédures inadéquats).

¹⁵⁰ *Critical Infrastructure Defence Act*, [SA 2020, chap. C-32.7](#), art. 2(1)-(3). L'article 2(5) de la loi dispose en outre qu'« une personne qui pénètre dans toute infrastructure essentielle, après avoir obtenu sous de faux prétextes l'autorisation de pénétrer dans l'infrastructure essentielle auprès du propriétaire ou d'un représentant autorisé du propriétaire, est réputée avoir contrevenu au paragraphe (1) » [traduit par nos soins]. Le fait d'aider, de conseiller ou d'ordonner une des conduites interdites constitue également une infraction, mais ne fait pas naître un droit d'arrestation : *ibid*, art. 2(4), 4. Toutes les infractions sont définies pour exclure quiconque a un « droit, justification ou excuse légitime » [traduit par nos soins] de se livrer à l'activité interdite.

¹⁵¹ *Ibid*, art. 1(1)(a).

¹⁵² [AR 169/2021](#).

¹⁵³ [RSBC 1996, chap. 111](#), art. 9(1), 12(1). Plus précisément, ce pouvoir peut être exercé par le ministre compétent, le lieutenant-gouverneur en conseil ou l'autorité locale.



des autres provinces examinées dans ce document. Une situation d'urgence s'entend de « tout événement ou situation réel ou imminent » qui est « causé par un accident, un incendie, une explosion, une défaillance technique ou un fléau de la nature » et « exige une coordination rapide des mesures ou une réglementation spéciale des personnes ou des biens pour protéger la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou pour limiter les dommages aux biens¹⁵⁴ » [traduit par nos soins]. Sauf dans de rares cas extrêmes, il est peu probable que les types de troubles de l'ordre public analysés ici correspondent à cette définition¹⁵⁵.

Comme l'Alberta, la Colombie-Britannique a également adopté une législation garantissant l'accès aux infrastructures critiques. Mais, à la différence de la loi de l'Alberta, l'*Access to Services (Covid-19) Act* contient une clause d'extinction prévoyant son abrogation le 1^{er} juillet 2023¹⁵⁶. La loi interdit certaines conduites en lien avec un « établissement désigné » [traduit par nos soins], notamment les centres de dépistage et de vaccination contre la Covid-19, ainsi que les hôpitaux, écoles et autres établissements prescrits par règlement¹⁵⁷. Les conduites prohibées sont les suivantes : (i) entraver « l'accès aux entrées ou aux sorties de l'établissement »; (ii) gêner ou interrompre physiquement « la fourniture des services dans l'établissement »; ou (iii) intimider ou tenter d'intimider une personne ou « accomplir tout autre acte ou tenir tout propos dont il est raisonnable de s'attendre à ce qu'il suscite une préoccupation individuelle pour la sécurité physique ou mentale de la personne » [traduit par nos soins]. La loi interdit également de participer « volontairement » à un « rassemblement » [traduit par nos soins] dont les participants se livrent à cette activité¹⁵⁸.

¹⁵⁴ *Ibid*, art. 1.

¹⁵⁵ Une fois l'état d'urgence proclamé, le ministre peut « accomplir tous les actes et mettre en œuvre toutes les procédures [...] nécessaires pour prévenir une urgence ou une catastrophe, y faire face ou en atténuer les effets » [traduit par nos soins]. *Ibid*, art. 10(1). Pour des pouvoirs similaires relatifs aux urgences locales et aux autorités locales, voir *ibid*, art. 13. Voir également *ibid*, art. 9(4) (précisant la durée, de 14 jours renouvelables, d'une situation d'urgence); *Covid-19 Related Measures Act*, [SBC 2020, chap. 8](#), art. 3 (autorisant le conseil des ministres à prolonger les pouvoirs d'urgence ordinaires).

¹⁵⁶ [SBC 2021, chap. 23](#), art. 7.

¹⁵⁷ *Ibid*, art. 3, 6(2). Les interdictions ne s'appliquent pas aux « actes accomplis ou [aux] propos tenus dans le cadre du travail d'une personne » ou « d'un programme de formation ou d'une activité périscolaire » [traduit par nos soins], d'une action du travail légale ou d'activités prescrites par règlement : *ibid*, art. 2(3)-(4).

¹⁵⁸ *Ibid*, art. 2(2).



Les policiers sont autorisés à arrêter sans mandat toute personne dont ils croient pour des motifs raisonnables et probables qu'elle enfreint ces règles¹⁵⁹. Une telle violation n'est cependant pas considérée comme une infraction aux termes de la loi¹⁶⁰. Cette dernière autorise par contre les juges des cours supérieures à délivrer des injonctions à l'encontre des personnes raisonnablement soupçonnées d'avoir contrevenu ou susceptibles de contrevenir à la loi¹⁶¹. Comme nous l'avons vu dans la partie 3.1, les policiers peuvent arrêter quiconque transgresse ces injonctions pour violation de l'article 127(1) du *Code criminel* ou pour outrage au tribunal.

À notre avis, l'*Access to Services (Covid-19) Act* est fragile sur le plan constitutionnel à deux égards au moins. Premièrement, l'interdiction des conduites qui peuvent nuire à la « santé mentale » d'autrui est extrêmement vague et il est permis de penser que cela recouvre l'expression protégée en vertu de l'article 2(b) de la *Charte*. Deuxièmement, interdire la simple participation « à un rassemblement » où *d'autres personnes* se livrent à un comportement prohibé semble sanctionner une conduite non blâmable en soi et empiéter indûment sur la liberté de réunion consacrée par l'article 2(c) de la *Charte*.

Manitoba : En vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement peut proclamer une « situation d'urgence grave » et « ordonner à une personne ou à toute autre partie de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter des pertes de vie et des dommages importants aux biens ou à l'environnement¹⁶² ». La loi définit une « situation d'urgence » comme une « situation ou condition réelle ou imminente qui exige une action immédiate afin de prévenir ou de limiter [...] des pertes de vie, [...] des situations qui risquent de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-

¹⁵⁹ *Ibid*, art. 4.

¹⁶⁰ Comme nous l'avons expliqué dans la partie 3.2, il est problématique que la police dispose d'un pouvoir d'arrestation pour une conduite qui ne constitue pas une infraction. Néanmoins, nous ne voyons aucune raison justifiant que ces activités interdites ne soient pas des infractions. Le fait de conditionner la condamnation et la peine à la délivrance d'une injonction introduit un élément de subjectivité et d'arbitraire indu dans l'exécution de la loi.

¹⁶¹ *Ibid*, art. 5. Une injonction peut être demandée par le « Procureur général ou toute autre personne » et « sans en aviser quiconque » [traduit par nos soins] : *ibid*, art. 5(1)-(2).

¹⁶² [CPLM c E80](#), art. 10, 12. « Ministre » est défini comme « le membre du Conseil exécutif chargé par le lieutenant-gouverneur en conseil de l'application de la présente loi » : *ibid*, art. 1. Une fois l'état d'urgence proclamé, les autorités locales peuvent donner les mêmes ordres : *ibid*, art. 12(1).



être de la population [ou] des dommages aux biens ou à l'environnement¹⁶³ ». Cependant, une « situation d'urgence grave » est définie de façon à exclure toute situation d'urgence « ordinaire », qui désigne une situation d'urgence qui « peut être réglée efficacement » par les intervenants locaux sans aide extérieure substantielle, qui ne nécessite pas une évacuation hors du territoire d'une autorité locale et qui « ne nécessite pas la proclamation d'un état d'urgence ou d'un état d'urgence local¹⁶⁴ ». Bien que ces définitions soient quelque peu circulaires, elles semblent exclure l'application de la loi aux troubles de l'ordre public qui peuvent être efficacement traités par les autorités locales en exerçant leurs pouvoirs ordinaires.

À l'instar de la loi de l'Alberta, la loi du Manitoba établit une longue liste non exhaustive de pouvoirs extraordinaires comprenant le pouvoir de « réglementer, permettre ou interdire les déplacements à destination ou en provenance d'une région donnée ou sur un chemin, une rue ou une route¹⁶⁵ » et d'« autoriser une personne à pénétrer dans un bâtiment ou sur un bien-fonds sans mandat¹⁶⁶ ». Le gouvernement peut également ordonner à un « fournisseur de services indispensables ou [à] toute personne qui fournit des services indispensables, notamment un organisme ou une entité », de prendre des mesures pour éviter « tout danger pour la vie, la santé ou la sécurité, [...] la destruction ou la détérioration grave de toute infrastructure ou de tout autre bien essentiels au bien-être économique du Manitoba ou au fonctionnement efficace du gouvernement [ou] des dommages importants à l'environnement¹⁶⁷ ».

La loi crée également plusieurs infractions, notamment le fait de ne pas obtempérer aux ordres donnés ou aux décrets pris en vertu de la loi, de gêner ou d'endommager des « infrastructures destinées à des situations d'urgence », de nuire à une personne qui exerce des pouvoirs ou des fonctions conférés par la loi ou ses règlements, ou de

¹⁶³ *Ibid*, art. 1. L'état d'urgence dure 30 jours, à moins que le conseil des ministres ne fixe une durée inférieure ou ne renouvelle l'état d'urgence par période de 30 jours supplémentaires : *ibid*, art. 10(4).

¹⁶⁴ *Ibid*, art. 1, 10(1).

¹⁶⁵ *Ibid*, art. 12(1)(d).

¹⁶⁶ *Ibid*, art. 12(1)(g).

¹⁶⁷ *Ibid*, art. 12(4)(b).

contrevenir d'une autre manière à la loi¹⁶⁸. Les policiers peuvent procéder à une arrestation sans mandat s'ils sont témoins de la « perpétration apparente » d'une de ces infractions, mais uniquement lorsque cela est « nécessaire [...] pour déterminer [l']identité [de l'auteur], [...] pour obtenir ou conserver des éléments de preuve de la perpétration [ou] pour empêcher la poursuite de la perpétration ou une récidive ou la perpétration d'une autre infraction¹⁶⁹ ».

Ontario : En vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, le gouvernement peut déclarer la situation d'urgence en cas de « situation ou situation imminente dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens et qui est due à un fléau de la nature, à une maladie ou autre risque pour la santé, à un accident ou à un acte intentionnel ou autre¹⁷⁰ ». Une situation d'urgence ne peut cependant pas être déclarée à moins que l'une des situations suivantes n'existe :

- i. Il est impossible de se fier, sans courir le risque d'un retard important, aux ressources dont disposent habituellement les ministères du gouvernement de l'Ontario ou un organisme, un conseil, une commission ou une autre branche du gouvernement, notamment la législation actuelle.
- ii. L'efficacité des ressources visées à la sous-disposition i peut s'avérer insuffisante pour faire face à la situation d'urgence.
- iii. Il est impossible de déterminer, sans courir le risque d'un retard important, si les ressources visées à la sous-disposition i sont fiables¹⁷¹.

¹⁶⁸ *Ibid*, art. 20(1). L'expression « infrastructures destinées à des situations d'urgence » s'entend « d'ouvrages, d'infrastructures ou d'objets [...] qui sont ou peuvent être nécessaires [pour] empêcher qu'une situation d'urgence ou un sinistre se produisent ou diminuer la probabilité qu'un tel événement ait lieu [ou] réduire les effets d'une situation d'urgence ou d'un sinistre » : *ibid*, art. 20(1.1). Personne ne peut toutefois être condamné pour avoir contrevenu à un décret s'il a pris les mesures raisonnables pour empêcher la contravention : *ibid*, art. 20(7).

¹⁶⁹ *Ibid*, art. 20(1.2).

¹⁷⁰ [LRO 1990, chap. E.9](#), art. 1, 7.0.1(1) (le pouvoir de déclarer la situation d'urgence appartient au conseil des ministres, mais le premier ministre peut procéder à la déclaration si « l'urgence de la situation exige une intervention immédiate [...] par décret ou arrêté »). Voir également *ibid*, art. 7.0.7-7.0.8 (définissant la durée de la déclaration de situation d'urgence et des décrets et arrêtés, qui est généralement de 14 jours).

¹⁷¹ *Ibid*, art. 7.0.1(3).



La référence à un « acte » causant un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens signifie que la loi pourrait s'appliquer aux troubles de l'ordre public, mais uniquement s'ils sont d'une ampleur suffisante.

Si une situation d'urgence est déclarée, le gouvernement peut prendre les décrets qui sont « nécessaires et essentiels » pour atténuer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens s'il a des motifs raisonnables de croire que les décrets seront efficaces et constituent une « solution raisonnable et préférable à la prise d'autres mesures destinées à faire face à la situation d'urgence¹⁷² ». Comme dans les autres provinces, la loi ontarienne sur les situations d'urgence établit une longue liste, quoique non exhaustive, des décrets qui peuvent être pris, notamment pour réglementer ou interdire les déplacements, fermer des établissements publics et privés, enlever des biens meubles et autoriser (sans les y obliger) les personnes qualifiées à fournir les services nécessaires¹⁷³. Pendant l'application des décrets, les policiers et les autres acteurs doivent agir de la manière la moins intrusive possible, uniquement dans les régions désignées et uniquement pendant la durée raisonnablement nécessaire¹⁷⁴.

La loi érige en infraction le fait de ne pas se conformer à un décret ou de gêner ou d'entraver « une personne qui exerce un pouvoir ou une fonction que lui attribue un tel décret¹⁷⁵ ». La loi n'accorde aucun pouvoir d'arrestation, mais comme en Colombie-Britannique, un juge de cour supérieure peut, sur requête, rendre une ordonnance afin d'empêcher une conduite y contrevenant¹⁷⁶.

Le 14 février 2022, le gouvernement de l'Ontario a publié le *Règlement Infrastructures essentielles et voies publiques*¹⁷⁷ en vertu du pouvoir de prendre des décrets conféré par la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. Ce règlement a été abrogé le 15 avril 2022¹⁷⁸. Lorsqu'il était en vigueur, il interdisait à quiconque d'entraver (ou d'aider à entraver) l'accès aux « infrastructures essentielles¹⁷⁹ ». Les « infrastructures essentielles » étaient définies de façon à recouvrir un large éventail

¹⁷² *Ibid*, art. 7.0.2(2).

¹⁷³ *Ibid*, art. 7.0.2(4).

¹⁷⁴ *Ibid*, art. 7.0.2(3).

¹⁷⁵ *Ibid*, art. 7.0.11.

¹⁷⁶ *Ibid*, art. 7.0.5. La requête peut être déposée, sans préavis, par « la Couronne du chef de l'Ontario, [un] membre du Conseil exécutif ou [le] commissaire à la gestion des situations d'urgence » : *ibid*.

¹⁷⁷ [Règl. de l'Ont. 71/22](#).

¹⁷⁸ [Règl. de l'Ont. 25/21, Annexe 1](#), art. 2.

¹⁷⁹ [Règl. de l'Ont. 71/22](#), art. 2(1).



d'installations, notamment les voies publiques, les voies ferrées, les hôpitaux, les services publics et les aéroports¹⁸⁰. Le règlement contenait également une disposition plus précise sur les voies publiques, les voies pour piétons et les ponts, qui interdisait toute entrave importante ayant pour effet « d'empêcher la livraison de biens et services essentiels, [...] de perturber gravement l'activité économique ordinaire [ou] de porter une atteinte grave à la sécurité, à la santé ou au bien-être des membres du public¹⁸¹ ».

Le règlement autorisait les policiers et les autres agents d'application de la loi ayant des motifs raisonnables de croire qu'un individu avait violé l'une des interdictions ci-dessus à ordonner à cet individu de cesser cette conduite, à ordonner aux individus agissant de concert de se disperser ou à ordonner aux individus de « retirer tout objet [...] utilisé dans le cadre de la contravention¹⁸² ». Il ordonnait également aux personnes d'enlever les véhicules utilisés et, en cas de refus, autorisait les policiers à procéder à l'enlèvement¹⁸³. Il n'autorisait cependant pas les policiers à arrêter les personnes en infraction.

Lorsque ce règlement a été abrogé, le gouvernement de l'Ontario a immédiatement adopté la *Loi de 2022 visant à ce que l'Ontario reste ouvert aux affaires*, qui est encore en vigueur¹⁸⁴. La loi interdit toute entrave importante aux « infrastructures de transport protégées » raisonnablement susceptible de perturber « l'activité économique ordinaire » ou de menacer la sécurité du public¹⁸⁵. Les « infrastructures de transport protégées » comprennent les points de passage frontaliers internationaux, les aéroports internationaux et « toute autre infrastructure de transport qui a de l'importance pour le commerce international et qui est prescrite par les règlements¹⁸⁶ ».

¹⁸⁰ *Ibid*, art. 1.

¹⁸¹ *Ibid*, art. 3.

¹⁸² *Ibid*, art. 4(1).

¹⁸³ *Ibid*, art. 5. Le registrateur des véhicules automobiles pouvait également suspendre les permis de conduire des particuliers s'il croyait raisonnablement qu'ils avaient contrevenu aux règlements : *ibid*, art. 6.

¹⁸⁴ [LO 2022, chap. 10](#).

¹⁸⁵ *Ibid*, art. 2. La loi interdit également d'aider quiconque à accomplir ces actes : *ibid*, art. 2(4).

¹⁸⁶ *Ibid*, art. 1.



Comme le règlement abrogé, la loi autorise les policiers à ordonner la cessation d'une contravention et à enlever les objets et les véhicules¹⁸⁷. Mais à la différence du règlement, elle crée également des infractions pour non-conformité¹⁸⁸ et autorise les policiers à procéder à une arrestation lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'une personne a enfreint la loi¹⁸⁹. Les policiers peuvent également, s'ils ont de tels motifs, ordonner à quiconque de s'identifier en vue de déposer des accusations à son encontre¹⁹⁰. Le manquement à cette obligation constitue également une infraction¹⁹¹. De plus, si les policiers ont des motifs raisonnables de croire qu'une personne a utilisé un véhicule pour contrevenir à la loi, ils peuvent lui ordonner de leur remettre son permis de conduire, qui est ensuite suspendu pendant 14 jours à compter de cette date¹⁹². Enfin, le gouvernement peut demander à une cour supérieure de rendre une ordonnance interdisant aux personnes d'entraver illégalement l'accès aux infrastructures de transport protégées¹⁹³.

4.3 La common law

Comme mentionné dans les parties 2.3 et 2.4 ci-dessus, les tribunaux ont, ces dernières décennies, utilisé la doctrine des pouvoirs accessoires de la common law pour accorder aux policiers plusieurs pouvoirs d'enquête criminelle. Toutefois, cette doctrine ne se limite pas à l'application du droit criminel. Les tribunaux ont également

¹⁸⁷ *Ibid*, art. 3-4. Notons qu'en vertu de la loi, ces pouvoirs sont accordés uniquement à un « agent de la paix » et non aux autres agents provinciaux d'application de la loi comme c'était le cas en vertu du règlement : *ibid*.

¹⁸⁸ *Ibid*, art. 10 (définissant comme infractions le fait ne pas se conformer aux ordres donnés ou d'entraver une personne qui exerce un pouvoir ou une fonction que lui confère la loi).

¹⁸⁹ *Ibid*, art. 13.

¹⁹⁰ *Ibid*, art. 12.

¹⁹¹ *Ibid*, art. 12(3).

¹⁹² *Ibid*, art. 7.

¹⁹³ *Ibid*, art. 14.



reconnu des pouvoirs de common law pour assurer l'ordre et la sécurité du public¹⁹⁴. Bien que la jurisprudence relative aux pouvoirs accessoires ait été critiquée¹⁹⁵, certaines réponses policières limitées en cas de troubles de l'ordre public sont susceptibles d'être autorisées en vertu de cette doctrine¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Bien entendu, les missions policières d'enquête sur les infractions criminelles potentielles et de maintien de l'ordre et de la sécurité publics se recoupent largement. Voir p. ex. *Dedman c. La Reine*, [1985 CanLII 41](#) (CSC), [1985] 2 RCS 2 (pouvoir d'arrêter des conducteurs sans suspicion pour enquêter sur des infractions routières); *R. c. Godoy*, [1999 CanLII 709](#), [1999] 1 RCS 311 (pouvoir d'entrer dans des locaux pour s'assurer de la sécurité du public); *R. c. Clayton*, [2007 CSC 32](#), [2007] 2 RCS 725 (pouvoir de dresser un barrage policier pour enquêter sur une infraction criminelle grave récemment commise); *R. c. MacDonald*, [2014 CSC 3](#), [2014] 1 RCS 37 (pouvoir de procéder à une fouille par palpation pendant une interaction légale avec un individu si les policiers ont des motifs raisonnables de croire que la sécurité du public est menacée).

¹⁹⁵ Voir p. ex. James Stribopoulos, *In Search of Dialogue: The Supreme Court, Police Powers and the Charter*, 2005, [Queen's LJ, vol. 31](#); Steven Penney, Enzo Rondinelli et James Stribopoulos, *Criminal Procedure in Canada*, 3^e éd., 2022, §1.219-1.231; Don Stuart, *R. v. Dedman: Annotation*, 1985, CR, vol. 46 (3^e série), p. 193; Kent Roach, *Constitutional and Common Law Dialogues Between the Supreme Court and Canadian Legislatures*, 2001, [Can Bar Rev, vol. 80, p. 481](#); Patrick Healy, *Investigative Detention in Canada*, 2005, Crim L Rev, p. 98; Steve Coughlan, *Common Law Police Powers and the Rule of Law*, 2007, [CR, vol. 47 \(6^e série\), p. 266](#); Richard Jochelson, *Ancillary Issues with Oakes: The Development of the Waterfield Test and the Problem of Fundamental Constitutional Theory*, 2013, [Ottawa L Rev, vol. 43, p. 355](#); John Burchill, *A Horse Gallops Down a Street... Policing and the Resilience of the Common Law*, 2018, [Man LJ, vol. 41, p. 161](#). Voir également *Dedman c. La Reine*, [1985 CanLII 41](#) (CSC), [1985] 2 RCS 2, § 10-19, le juge en chef Dickson, dissident.

¹⁹⁶ Voir p. ex. *Figueiras v. Toronto (Police Services Board)*, [2015 ONCA 208](#) § 60 (« Comme le montre la jurisprudence, même en l'absence d'autorisation légale, il faut considérer que les policiers ont le pouvoir de limiter l'accès à certains lieux, même lorsque ces lieux sont normalement ouverts au public. » [traduit par nos soins]); *Teal Cedar Products Ltd. v. Rainforest Flying Squad*, [2021 BCSC 1554](#), § 33 (les policiers procédant à l'arrestation légitime de manifestants ont un pouvoir de common law de « mettre en place un périmètre local autour des personnes arrêtées » et de « contrôler la circulation automobile pendant leur arrestation et leur transfert » [traduit par nos soins]; *Tremblay c. Québec (Procureur général)*, [2001 CanLII 25403](#) (QC CS) (reconnaissant le pouvoir de common law de mettre en place un périmètre de sécurité pour une conférence intergouvernementale).

Il est toutefois très difficile de dessiner précisément les contours des pouvoirs de la police en matière d'ordre public selon la common law. Le critère permettant de définir un pouvoir accessoire est formulé de façon très générale. Pour convaincre un tribunal d'autoriser un pouvoir, le ministère public doit démontrer qu'il était « nécessaire à l'accomplissement du devoir particulier de la police et [...] raisonnable, compte tenu de la nature de la liberté entravée et de l'importance de l'objet public poursuivi par cette atteinte¹⁹⁷ ».

Dans la majorité des cas, l'analyse repose sur la deuxième question, à savoir si « la conduite des policiers est raisonnablement nécessaire pour accomplir le devoir¹⁹⁸ ». Pour répondre à cette question, les tribunaux doivent examiner les facteurs suivants :

1. l'importance que présente l'accomplissement de ce devoir pour l'intérêt public;
2. la nécessité de l'atteinte à la liberté individuelle pour l'accomplissement de ce devoir;
3. l'ampleur de l'atteinte à la liberté individuelle¹⁹⁹.

Comme indiqué dans la partie 3.2, cela n'inclut probablement aucun pouvoir d'arrestation en common law, que ce soit en matière criminelle ou réglementaire. Voir *R. c. Sharma*, [1993 CanLII 165](#) (CSC), [1993] 1 RCS 650, p. 672-673 (pas de pouvoir d'arrestation en common law pour une violation d'un règlement municipal); *R. v. Boodoo*, [2018 QCCM 183](#), § 320-321 (« Il n'existe aucun pouvoir d'arrestation en common law pour une infraction provinciale » [traduit par nos soins]) [passage souligné dans la décision].

¹⁹⁷ *Dedman c. La Reine*, [1985 CanLII 41](#) (CSC), [1985] 2 RCS 2, § 69. Voir également *R. c. Mann*, [2004 CSC 52](#), § 24-26, [2004] 3 RCS 59; *R. c. MacDonald*, [2014 CSC 3](#), § 33-40, [2014] 1 RCS 37. Ce critère est tiré de l'arrêt anglais *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All ER 659 (Cour d'app. crim.). Comme l'a souligné la Cour suprême du Canada, en Angleterre l'arrêt *Waterfield* est utilisé exclusivement pour décider si un policier a agi dans le cadre de l'exécution de ses fonctions – pas pour générer de nouveaux pouvoirs policiers. Voir *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 43, [2019] 3 RCS 519; *R. c. Clayton*, [2007 CSC 32](#), § 75, juge Binnie, [2007] 2 RCS 725. Voir également *Morris v. Beardmore*, [1981] AC 446, p. 463 (HL) (« il n'appartient pas aux juges, qui font preuve d'ingéniosité en matière de déduction, d'aller plus loin que ce que le Parlement a expressément autorisé en matière d'atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux des citoyens » [traduit par nos soins]).

¹⁹⁸ *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 47, [2019] 3 RCS 519. Voir également *R. c. MacDonald*, [2014 CSC 3](#), § 36, [2014] 1 RCS 37; *Dedman c. La Reine*, [1985 CanLII 41](#) (CSC), [1985] 2 RCS 2, § 35.

¹⁹⁹ *R. c. MacDonald*, [2014 CSC 3](#), § 37, [2014] 1 RCS 37; *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 47, [2019] 3 RCS 519.



Comme la Cour l'a souligné dans *Ontario c. Fleming*, tout au long de cette analyse, « il incombe à l'État de justifier l'existence en common law des pouvoirs policiers qui entraînent une atteinte à la liberté²⁰⁰ ».

Dans son arrêt *Knowlton c. R.* de 1973²⁰¹, la Cour suprême du Canada a interprété la doctrine des pouvoirs accessoires de façon très large dans le contexte d'un barrage de sécurité. L'accusé a été inculpé d'entrave après avoir essayé de se frayer un chemin entre des policiers qui tenaient une barricade devant un hôtel accueillant le premier ministre soviétique. Le juge de première instance a rejeté l'accusation au motif que les agents de police n'exerçaient aucun pouvoir conféré par la loi pour interdire l'accès à la zone. La Cour suprême en a jugé autrement, en estimant que (i) les policiers agissaient dans le cadre de leurs devoirs pour maintenir la paix et prévenir le crime (le premier ministre avait été assailli à Ottawa quelques jours auparavant); et que (ii) la limitation de l'accès pour les personnes non accréditées ne constituait pas « un usage injustifié des pouvoirs reliés au devoir qui leur était imposé²⁰² ».

Au regard des normes de l'époque, l'analyse que la Cour a faite des droits divergents en cause dans l'examen des pouvoirs accessoires était sommaire. L'arrêt *Knowlton* a été rendu bien avant que l'adoption de la *Charte* amène les tribunaux à adopter une approche plus rigoureuse en matière de protection des libertés civiles contre l'exercice de pouvoirs policiers disproportionnés²⁰³. Ces dernières années, les tribunaux ont été plus réticents à reconnaître les pouvoirs accessoires de la police dans les affaires de troubles de l'ordre public. Comme nous l'avons vu dans la partie 3.2, dans l'arrêt *Fleming c. Ontario*²⁰⁴, la Cour suprême a refusé de reconnaître le pouvoir de common law d'arrêter une personne pour prévenir une violation de la paix par autrui et a suggéré que les policiers n'ont pas le pouvoir d'arrêter un individu

²⁰⁰ *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 48, [2019] 3 RCS 519.

²⁰¹ [1973 CanLII 148](#) (CSC), [1974] RCS 443.

²⁰² *Ibid*, p. 447-448.

²⁰³ Voir James Stribopoulos, « The Rule of Law on Trial: Police Powers, Public Protest, and the G20 », dans Margaret E Beare, Nathalie Des Rosiers et Abigail C Dushman, dir., *Putting the State on Trial: The Policing of Protest During the G20 Summit*, Vancouver, UBC Press, 2015, p. 105, 113. Voir également *Figueiras v. Toronto (Police Services Board)*, [2015 ONCA 208](#), § 50 (« Au fil du temps, la Cour suprême a modifié le critère de l'arrêt *Waterfield* pour souligner l'importance des droits protégés par la *Charte* » [traduit par nos soins]).

²⁰⁴ [2019 CSC 45](#), [2019] 3 RCS 519.

dont ils prévoient qu'il violera la paix²⁰⁵. Elle a également souligné le fait que les mesures prises pour *prévenir* la perpétration d'une infraction doivent être examinées plus rigoureusement que celles destinées à enquêter sur des infractions déjà commises²⁰⁶.

Les cours inférieures sont également prudentes dans l'évaluation des demandes selon lesquelles la common law confère à la police des pouvoirs étendus pour maintenir la sécurité pendant les troubles de l'ordre public. Dans *Figueiras v. Toronto (Police Services Board)*²⁰⁷, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné si la police de Toronto a agi légalement en empêchant des individus soupçonnés d'être des manifestants d'accéder à une rue à moins de se soumettre à une fouille. La police ne s'étant appuyée sur aucun pouvoir prévu par la loi pour cette action, le ministère public a affirmé que celle-ci était nécessaire pour empêcher la violence et d'autres agissements illégaux pendant le sommet du G20 de 2010. La cour a rejeté cet argument, en considérant que les effets de l'action de la police sur la liberté et la liberté d'expression du requérant n'étaient pas justifiés²⁰⁸. Selon la cour, compte tenu de l'ampleur de l'agitation, il était peu probable que ces mesures répriment beaucoup d'agissements illégaux²⁰⁹. Il n'était pas non plus certain qu'elles soient « adaptées d'un point de vue temporel, géographique et logistique » [traduit par nos soins] à la menace que constituaient les protestations²¹⁰.

La Cour supérieure de Colombie-Britannique est arrivée à une conclusion similaire dans *Teal Cedar Products Ltd. v. Rainforest Flying Squad*²¹¹. Dans cette affaire, la police avait établi une zone d'exclusion autour d'une partie isolée de l'île de

²⁰⁵ Ainsi que cela a été décrit dans la partie 3.2, même si le *Code criminel* n'autorise pas la police à procéder à une arrestation pour prévenir une violation de la paix qui n'a pas encore eu lieu, l'article 31 autorise les arrestations lorsqu'une violation de la paix a déjà été commise et que la personne à arrêter « est sur le point d'y prendre part ou de la renouveler ».

²⁰⁶ *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 83, [2019] 3 RCS 519 (« En règle générale, il sera plus difficile pour l'État de justifier des pouvoirs policiers invasifs qui sont de nature préventive que ceux qui sont exercés en réponse à un crime ou qui permettent de mener une enquête sur un crime commis ou en cours »). Voir également *Figueiras v. Toronto (Police Services Board)*, [2015 ONCA 208](#), § 45; *Brown v. Regional Municipality of Durham Police Service Board*, [1998 CanLII 7198](#) (ONCA).

²⁰⁷ [2015 ONCA 208](#).

²⁰⁸ *Ibid.*, § 92-139.

²⁰⁹ *Ibid.*, § 101-03.

²¹⁰ *Ibid.*, § 107, citant *R. c. Clayton*, [2007 CSC 32](#), § 41, [2007] 2 RCS 725.

²¹¹ [2021 BCSC 1554](#).

Vancouver qui était visée par une injonction interdisant aux manifestants d'entraver les activités d'exploitation forestière²¹². La police pouvait en toute légalité arrêter des manifestants pour violation de l'injonction, mais elle ne disposait d'aucun pouvoir conféré par la loi pour exclure les personnes dont elle craignait qu'elles *puissent commettre* une telle violation. Là encore, la cour n'a pas été convaincue du fait que l'exclusion était raisonnablement nécessaire pour permettre à la police d'exercer en toute sécurité son devoir d'arrêter et de transférer les manifestants qui violaient l'injonction²¹³. Même si la zone d'exclusion a pu faciliter l'application de la loi, la cour a conclu que sa durée et son étendue géographique étaient trop importantes pour justifier l'atteinte aux libertés individuelles²¹⁴.

Malgré des avis contraires²¹⁵, nous considérons que les tribunaux devraient se garder d'utiliser la common law pour autoriser des réponses policières coercitives aux troubles de l'ordre public. Comme mentionné dans la partie 3.1, le principe de légalité dicte que les individus devraient pouvoir connaître les limites de la loi, notamment pour déterminer si l'État est fondé à limiter les libertés protégées par la *Charte*²¹⁶. Il conviendrait, de préférence, de fixer à l'avance ces limitations dans la législation. Le fait de permettre aux tribunaux d'autoriser de façon rétrospective une action intrusive de la police en vertu de la common law, même quand cela semble avoir été nécessaire et raisonnable, est difficilement conciliable avec l'État de droit. Le caractère indéterminé des critères d'application des pouvoirs accessoires peut par

²¹² Concrètement, la police a bloqué l'accès de tous les véhicules particuliers au lieu de la protestation, a bloqué l'accès à tous les piétons à moins qu'ils ne se soumettent à une fouille et a exigé que les journalistes soient accompagnés par une escorte policière : *ibid*, § 55.

²¹³ *Ibid.*, § 50.

²¹⁴ *Ibid.*, § 62-63.

²¹⁵ Voir p. ex. l'hon. Roy McMurtry, *Rapport d'examen de la Loi sur la protection des ouvrages publics*, avril 2011, p. 37 (soutenant que la common law devrait jouer un rôle important dans la création de pouvoirs policiers car il est « impossible et inutile de légiférer sur un code exhaustif des pouvoirs policiers » [traduit par nos soins]).

²¹⁶ Voir James Stribopoulos, *In Search of Dialogue: The Supreme Court, Police Powers and the Charter*, 2005, [Queen's LJ](#), vol. 31, p. 6-13.

ailleurs faciliter des pratiques policières abusives et discriminatoires²¹⁷. Et comme l'a noté la Cour suprême dans *Fleming c. Ontario*, les pouvoirs policiers non liés à l'enquête sur une infraction commise ou en cours échappent à l'examen des tribunaux²¹⁸. Cela suggère que de tels pouvoirs devraient « être clair[s] et assurer une grande protection du droit à la liberté »²¹⁹.

Ainsi que nous l'avons vu tout au long du présent document, la police dispose déjà de vastes pouvoirs en vertu de la loi pour réduire la menace que les protestations et les autres troubles de l'ordre public font peser sur la sécurité du public. Dans la mesure où il existe d'importantes lacunes, celles-ci peuvent être comblées par la législation²²⁰. Les tribunaux devraient insister sur le fait que tout exercice présumé d'un pouvoir policier de common law doit être strictement proportionné à la nature et à l'ampleur de la menace pour l'ordre public²²¹.

²¹⁷ Voir Lesley A McCoy, *Some Answers from the Supreme Court on Investigative Detention ... and Some More Questions*, 2004, *Crim LQ*, vol. 49, p. 268; Joseph R Marin, *R. v. Mann: Further Down the Slippery Slope*, 2005, [Alta L Rev](#), vol. 42, p. 1123; James Stribopoulos, *The Limits of Judicially Created Police Powers: Investigative Detention After Mann*, 2007, [Crim LQ](#), vol. 52, p. 299; James Stribopoulos, « The Rule of Law on Trial: Police Powers, Public Protest, and the G20 », dans Margaret E Beare, Nathalie Des Rosiers et Abigail C Dushman, dir., *Putting the State on Trial: The Policing of Protest During the G20 Summit*, Vancouver, UBC Press, 2015, p. 105, 114-116.

²¹⁸ *Fleming c. Ontario*, [2019 CSC 45](#), § 84, [2019] 3 RCS 519.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Voir de façon générale Robert Diab, *The Real Lesson of the Freedom Convoy 'Emergency': Canada Needs a Public Order Policing Act*, 2022, *Crim LQ*, vol. 70, n° 2, p. 230.

²²¹ Voir Canada, Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, [Rapport de la CCETP sur les interventions de la GRC lors des manifestations contre le gaz de schiste dans le comté de Kent, au Nouveau-Brunswick : Rapport final](#), novembre 2020), § 176 (« les décisions de restreindre l'accès aux voies publiques ou à d'autres sites publics ne doivent être prises qu'avec des justifications particulières et objectivement raisonnables en ce sens, et doivent être prises de façon à porter atteinte le moins possible aux droits des personnes; par exemple, il convient d'imposer une zone tampon aussi restreinte que possible et une exclusion aussi courte que possible »); W. Wesley Pue, Robert Diab et Grace Jackson, *The Policing of Major Events in Canada: Lessons from Toronto's G20 and Vancouver's Olympics*, 2015, [Windsor YB Access Just](#), vol. 32, p. 181 à 192 (« La fermeture de grands espaces publics pendant de longues périodes dépasse tout ce qui a été reconnu en vertu de la doctrine des pouvoirs accessoires » [traduit par nos soins]).



5. Aide militaire au maintien de l'ordre

La *Loi sur la défense nationale* prévoit deux mécanismes permettant aux Forces canadiennes d'intervenir pour faire appliquer la loi civile²²². La partie VI de la loi contient les dispositions relatives à l'« aide au pouvoir civil », qui autorisent le procureur général d'une province à réquisitionner les militaires pour réprimer les « émeutes ou [...] troubles de la paix » en cours ou anticipés « nécessitant une telle intervention du fait de l'impuissance même des autorités civiles à les prévenir, réprimer ou maîtriser²²³ ». En cas d'une telle réquisition, le chef d'état-major de la Défense « fait intervenir la partie des Forces canadiennes » qu'il juge nécessaire pour réprimer ou prévenir les émeutes ou les troubles²²⁴. Les membres des Forces canadiennes qui sont appelés à remplir cette fonction sont automatiquement dénommés « agents de police » et peuvent en conséquence exercer les pouvoirs des « agents de la paix » en vertu du *Code criminel* et d'autres lois²²⁵.

Même si l'aide au pouvoir civil existe sous une forme ou une autre depuis la Confédération, elle n'a été utilisée qu'exceptionnellement depuis la Seconde Guerre mondiale²²⁶. Les quelques fois où elle a été invoquée, par exemple lors de la crise d'octobre en 1970 ou de la crise d'Oka en 1990, les Forces canadiennes sont peu intervenues pour faire appliquer directement la loi – elles ont surtout servi à assurer la sécurité et à fournir un soutien logistique aux forces de police locales²²⁷. Cela est

²²² [LRC 1985, chap. N-5](#).

²²³ *Ibid*, art. 275. Voir également art. 274, 276-285.

²²⁴ *Ibid*, art. 278. La disposition énonce que pour remplir cette fonction, le chef d'état-major de la Défense suit les « instructions que le ministre juge indiquées dans les circonstances » et doit consulter à la fois le procureur général auteur de la réquisition et celui de « toute autre province qui peut être concernée ».

²²⁵ *Ibid*, art. 282; [Code criminel](#), art. 2 (§ (g) de la définition d'« agent de la paix »). Les membres des Forces canadiennes agissant en cette qualité demeurent cependant soumis à la chaîne de commandement militaire. *Loi sur la défense nationale*, [LRC 1985, chap. N-5](#), art. 282.

²²⁶ Voir Tyler Wentzell, 'Not in the Cards': *The Non-Use of the Canadian Armed Forces in the 2022 Public Order Emergency*, 2022, *Crim LQ*, vol. 70, p. 310; Timothy C Winegard, *The Forgotten Front of the Oka Crisis: Operation Feather/Akwesasne, 2008-2009*, [J Military & Strategic Studies, vol. 11, n° 1](#).

²²⁷ Voir Tyler Wentzell, 'Not in the Cards': *The Non-Use of the Canadian Armed Forces in the 2022 Public Order Emergency*, 2022, *Crim LQ*, vol. 70, p. 310; Timothy C Winegard, *The Forgotten Front of the Oka Crisis: Operation Feather/Akwesasne, 2008-2009*, [J Military & Strategic Studies, vol. 11, n° 1](#).

conforme à la politique prévoyant que les militaires réquisitionnés pour prêter main-forte au pouvoir civil « ne remplace[nt] pas les autorités civiles », mais « les aide[nt] à maintenir le respect du droit et de l'ordre²²⁸ ».

La *Loi sur la défense nationale* permet également au gouvernement fédéral d'autoriser les Forces canadiennes à prêter assistance à la police « lorsqu'il estime cette mesure souhaitable dans l'intérêt national et nécessaire pour remédier efficacement à la situation²²⁹ ». Curieusement, cette disposition ne confère pas aux soldats le statut d'agent de la paix, ce qui ne permet pas de déterminer avec certitude s'ils seraient autorisés à exercer des pouvoirs d'enquête coercitifs dans l'exercice de cette fonction²³⁰.

Le gouvernement fédéral peut également ordonner à l'armée d'aider la police en vertu de ses pouvoirs issus des prérogatives royales²³¹. Ce pouvoir, qui recoupe largement le pouvoir d'assistance prévu à l'article 273.6 de la *Loi sur la défense nationale*, a été codifié dans deux décrets, dont l'un s'applique aux corps policiers des provinces²³² et l'autre à la GRC²³³.

²²⁸ [Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes, Volume 1](#), chap. 23, art. 23.03 (1).

²²⁹ [LRC 1985, chap. N-5](#), art. 273.6(2). Voir également Canada, Forces canadiennes, *Publication interarmées des Forces canadiennes, PIFC 3.0 : Les Opérations*, [B-GJ-005-300/FP-001](#), 2010, p. 6-9 et 6-10 (décrivant les différentes catégories de soutien et la coordination avec les différentes agences de maintien de l'ordre). L'article 273.6(3) précise que ce régime ne s'applique pas à « l'assistance secondaire qui se limite à un soutien logistique, technique ou administratif ».

²³⁰ Voir Kent Roach, *Calling out the Troops*, 2003, Crim LQ, vol. 48, n° 2, p. 141.

²³¹ Voir de façon générale Philippe Lagassé, *Parliamentary and judicial ambivalence toward executive prerogative powers in Canada*, 2012, Admin. publique du Canada, vol. 55, n° 2, p. 15; Alexander Bolt et Phillippe Lagassé, *Beyond Dicey: Executive Authorities in Canada*, 2021, [J Commonwealth Law, vol. 3, n° 1](#), p. 42; Craig Forcese, *National Security Law: Canadian Practice in International Perspective*, 2008, p. 168-169.

²³² *Instructions pour l'assistance des Forces canadiennes aux corps policiers des provinces*, PC 1996-833.

²³³ *Canadian Forces Armed Assistance Directive*, PC 1993-624.



6. Résumé et conclusion

Les policiers disposent de nombreux outils pour gérer les troubles de l'ordre public, notamment des pouvoirs coercitifs de maintien de l'ordre en vertu du *Code criminel*, de la législation réglementaire provinciale et des règlements municipaux. Ils peuvent également invoquer des pouvoirs de common law lorsque les pouvoirs nécessaires de source législative n'existent pas et si l'atteinte à la liberté est proportionnelle à l'ampleur de la menace pour l'ordre public. En outre, dans les rares cas où la police et les autres agences de maintien de l'ordre ne peuvent pas assurer une sécurité adéquate, les gouvernements peuvent faire appel aux Forces canadiennes pour leur prêter assistance.

Pour autant, cela ne signifie aucunement que le droit canadien offre un arsenal exhaustif de mesures pour lutter contre les troubles de l'ordre public, ou que les outils existants ne peuvent pas être utilisés de manière inappropriée. Nous avons signalé dans ce document plusieurs lois qu'il est sans doute nécessaire de réformer ou d'abroger. Nous sommes également sceptiques quant à l'utilisation par les tribunaux de la common law pour créer de nouveaux pouvoirs de police. Selon nous, cette approche est difficilement conciliable avec le principe de légalité et l'État de droit, et peut par ailleurs faciliter des pratiques policières abusives. Cela étant, notre but premier consistait à résumer l'architecture juridique existante pour permettre aux gouvernements, aux législateurs, aux conseillers en matière de politiques et aux Canadiennes et Canadiens ordinaires de mieux comprendre les pouvoirs dont dispose aujourd'hui la police pour gérer les troubles de l'ordre public.



Série sur les clivages sociaux :
Le séparatisme en Alberta
et le Convoi de la liberté :
une nouvelle marque
d'aliénation de l'Ouest

Jared J. Wesley

Professeur, Université de l'Alberta



Introduction¹

Le mouvement du Convoi de la liberté a des racines profondes dans l’Ouest canadien. Bon nombre de ses principaux organisateurs résident dans la région et ont coordonné plusieurs manifestations de grande envergure au cours des cinq dernières années². Les sondages d’opinion montrent que le soutien à l’égard du mouvement est par ailleurs plus fort dans l’Ouest, surtout dans les Prairies et en particulier en Alberta³.

La montée du Convoi de la liberté a coïncidé avec une montée du séparatisme dans l’Ouest. L’Alberta a été l’épicentre des deux mouvements, jusqu’à un tiers de la population de la province appuyant le Convoi ou l’indépendance provinciale.

Cette note explicative vise à explorer l’acceptation, les intersections, les causes profondes et les répercussions de ces deux mouvements sur l’avenir de la démocratie canadienne. Elle retrace la montée soudaine et la popularité soutenue du séparatisme et du Convoi de la liberté à une source commune, à savoir une nouvelle forme d’aliénation de l’Ouest qui relie les sentiments de perte de statut, le tribalisme politique et la mort de la déférence à l’égard des formes traditionnelles d’autorité. Ensemble, ces forces constituent aujourd’hui l’une des plus grandes menaces à l’unité nationale.

Opinion publique en Alberta, 2020-2022

Séparatisme

L’appui au séparatisme a bondi après les élections fédérales de novembre 2019. Sous la direction de Justin Trudeau, le Parti libéral du Canada venait de remporter le

¹ Cet article profite grandement des collaborations continues avec Feodor Snagovsky, Ph. D. (Université de l’Alberta), Lisa Young, Ph. D. (Université de Calgary) et toute l’équipe de l’initiative *Common Ground*. L’auteur tient à remercier Samuel Clark, Enni Leponiemi, Runo Obewho, Denzel Sibanda et Abel Zeleke pour leur aide à la recherche inestimable dans le cadre de la préparation de cet article. Les erreurs et omissions demeurent la responsabilité de l’auteur.

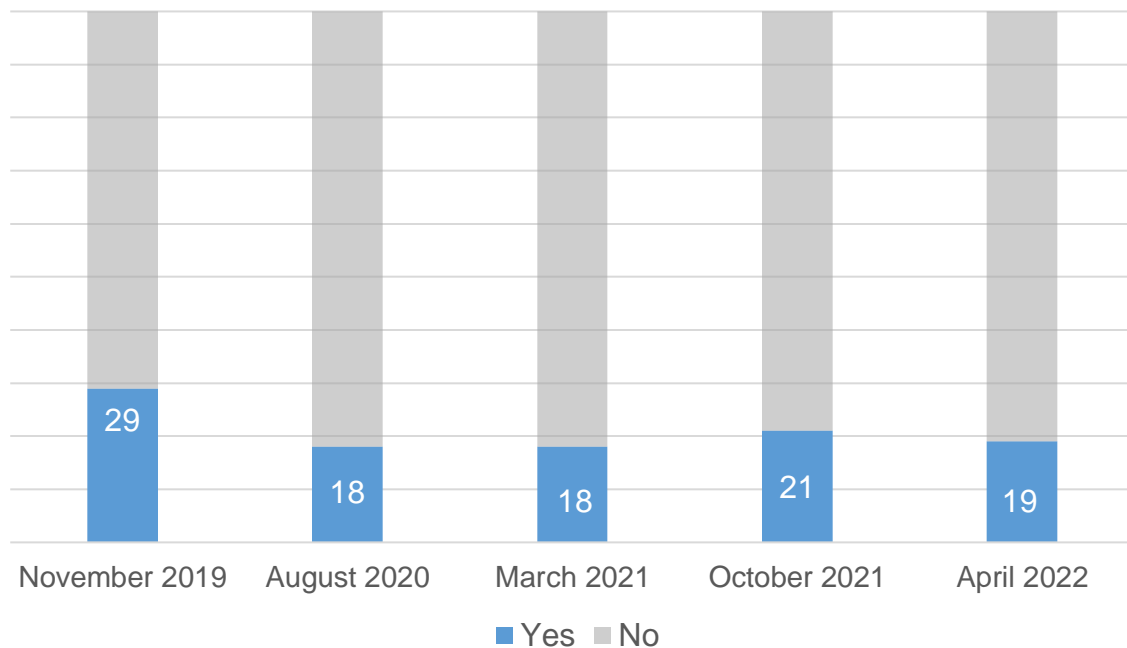
² Nia Williams et Anna Mehler Paperny, « In protests and politics, Canada’s “Freedom Convoy” reverberates », *Reuters*, 4 août 2022.

³ Darrell Briker, « Nearly Half (46%) of Canadians Say they “May Not Agree with Everything” Trucker Convoy Says or Does, But ... » *Ipsos Factum*, 11 février 2022.

scrutin en vue de former un deuxième gouvernement majoritaire consécutif. En raison de ses politiques environnementales et son parcours politique, M. Trudeau, le fils de l’architecte en chef du célèbre Programme énergétique national, devient un paratonnerre du mécontentement de la population de l’Ouest⁴. Les libéraux ont remporté la victoire malgré le fait que 69 % des électeurs de l’Alberta avaient voté en faveur des candidats du Parti conservateur du Canada (PCC), élisant des conservateurs à 33 des 34 sièges que compte la province à la Chambre des communes.

L’appui au séparatisme a touché près d’un Albertain sur trois (29 %), selon notre sondage Viewpoint Alberta mené à la suite des élections fédérales de 2019. Ce chiffre a chuté au cours des deux premières vagues de la pandémie, s’établissant à environ un Albertain sur cinq; il se situe à environ 19 % au moment de la rédaction (figure 1)⁵.

Figure 1. Soutien au séparatisme chez les Albertains et Albertaines de 2019 à 2022



⁴ Andrew McDougall, « Stuck in the Middle with You: Is the Trudeau Government Really Representative of a Central Canadian “Laurentian Elite?” », *Études canadiennes*, 2020, vol. 89, p. 11-39.

⁵ Jared Wesley et Lisa Young, « What the spectre of Alberta separatism means for Canada », *National Post*, 15 juillet 2022.

Source : Sondage Viewpoint Alberta de 2019 (n=820), Sondage Viewpoint Alberta de 2020 (n=824), Sondage Viewpoint Alberta de mars 2021 (n=802), Sondage Viewpoint Alberta d’octobre 2021 (n=877), Sondage Viewpoint Alberta d’avril 2022 (n=2151). Données pondérées. Les chiffres représentent les proportions de répondants qui ont répondu « oui » à la question suivante : « L’Alberta devrait-elle se séparer du Canada et former un pays indépendant? »

À moins d’indication contraire, dans le reste du présent article, les conclusions sont tirées de notre plus récent sondage Viewpoint Alberta menée en avril 2022⁶.

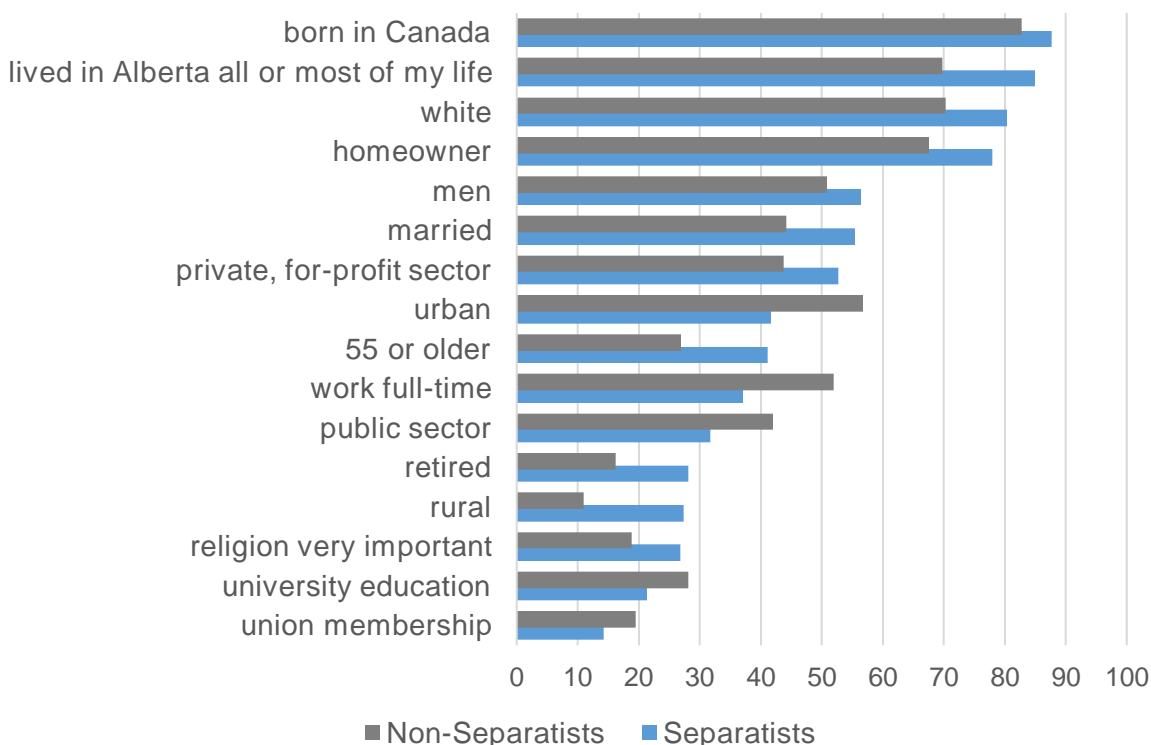
Comparativement aux autres Albertains et Albertaines, les séparatistes sont plus susceptibles de ce qui suit :

- Être nés au Canada et avoir vécu en Alberta toute leur vie;
- Vivre en milieu rural;
- Être un homme blanc, marié, âgé de plus de 55 ans, et être propriétaire de sa maison;
- Travailler dans le secteur privé, à but lucratif ou être à la retraite.

Comparativement au reste de la population de l’Alberta, les séparatistes sont moins susceptibles de vivre en milieu urbain, de travailler à temps plein, de travailler dans le secteur public, d’avoir fait des études universitaires ou d’être syndiqués (figure 2).

⁶ Le sondage Viewpoint Alberta a été mené entre le 8 avril et le 4 mai 2022. Le sondage a été déployé en ligne par Pollara. Vous trouverez un exemplaire des questions du sondage à l’adresse <https://bit.ly/3LeIxQi>. Pollara coordonne le sondage à l’aide d’un système de panels en ligne qui cible les panélistes inscrits qui répondent aux critères démographiques du sondage. Les données du sondage sont fondées sur 2 151 réponses avec un temps de réponse moyen de 15 minutes. Des échantillons fractionnés ont été utilisés pour certaines questions du sondage. Le sondage Viewpoint Alberta a été mené par les chercheurs principaux Michelle Maroto, Feodor Snagovsky, Jared Wesley et Lisa Young. Il a été financé en partie grâce à une subvention du Kule Institute for Advanced Study (KIAS) de l’Université de l’Alberta.

Figure 2. Caractéristiques démographiques des séparatistes et des non séparatistes, 2022.



Selon nos sondages, les séparatistes de l’Alberta sont principalement motivés par des facteurs économiques. Lorsqu’on leur a demandé pourquoi ils estimaient que l’Alberta « devrait se séparer du Canada et former un pays indépendant » [traduit par nos soins], une majorité écrasante de séparatistes ont cité la politique économique (74 %), la politique fiscale (82 %) et le désir de se retirer du système de péréquation (88 %). Environ les deux tiers appuient le séparatisme pour que l’Alberta puisse établir ses propres politiques sociale (67 %) et environnementale (70 %). En comparaison, seulement près de la moitié des séparatistes cherchent à établir les propres politiques culturelle (54 %) ou d’immigration (58 %) de la province. Cela correspond au fait que seulement 54 % des séparatistes considèrent l’Alberta comme une « société culturellement distincte » [traduit par nos soins].

Sans surprise, les séparatistes ont tendance à être plus attachés à la communauté provinciale qu’à la communauté nationale. Toutefois, deux mises en garde importantes s’imposent. Premièrement, le degré d’attachement à l’Alberta est une question de degré plutôt que de nature. Alors que 86 % des séparatistes se disent quelque peu ou très attachés à l’Alberta, le taux est de 80 % parmi le reste de la population de la province. Deuxièmement, une majorité de séparatistes (62 %) se

disent quelque peu ou très attachés au Canada. Bien que cette proportion soit plus faible que chez les non séparatistes (88 %), elle est tout de même beaucoup plus élevée que ce à quoi on pourrait s’attendre parmi les personnes véritablement déterminées à se séparer du reste du pays.

En effet, les séparatistes conservent une affinité surprenante avec les institutions nationales. Alors que 84 % des séparatistes appuient la suppression du principe de la péréquation de la Constitution, moins des deux tiers (65 %) indiquent qu’ils veulent se retirer du Régime de pensions du Canada (RPC) en faveur d’un nouveau programme conçu en Alberta. Une proportion encore plus faible (56 %) souhaite abandonner la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en faveur d’un nouveau service de police provincial de l’Alberta. C’est certain : une majorité de séparatistes veulent couper les liens avec les institutions fédérales, mais pas tous.

Cette contradiction apparente peut s’expliquer de plusieurs façons. D’une part, les répondants qui disent vouloir que l’Alberta forme un pays indépendant peuvent considérer cette position comme une expression tactique de grief, c’est-à-dire comme un moyen d’attirer l’attention du reste du Canada et d’exercer un effet de levier pour améliorer la position de la province au sein de la Confédération⁷. Les dirigeants conservateurs nationaux et provinciaux ont mentionné cette stratégie comme faisant partie du « Manuel du Québec » [traduit par nos soins], faisant référence à leur point de vue selon lequel la menace de séparation a contribué à renforcer la position de cette province au sein de la Confédération⁸. Comparativement à ceux du Québec, peu de séparatistes albertains sont optimistes lorsqu’ils évaluent la probabilité que leur province devienne un pays indépendant. Seulement 9 % des séparatistes pensent que l’indépendance est très probable ou qu’elle aura lieu, comparativement à 47 % qui pensent qu’elle est peu probable ou qu’elle n’aura jamais lieu. Ce faible niveau d’optimisme laisse croire que pour certains Albertains, le séparatisme est moins un objectif réaliste qu’un moyen d’atteindre d’autres objectifs.

L’appui au séparatisme en Alberta peut aussi refléter une profonde insatisfaction à l’égard du visage actuel du gouvernement fédéral, plutôt qu’un rejet total de la Confédération. Les séparatistes manifestent un niveau d’antipathie exceptionnellement élevé à l’égard d’Ottawa, en général, et du premier ministre Justin Trudeau, en particulier. Lorsqu’on leur a demandé dans quelle mesure ils faisaient confiance au gouvernement fédéral par exemple, 97 % des séparatistes ont

⁷ Wesley et Young.

⁸ Peter McKenna, « Alberta steals page from Quebec’s playbook », *Winnipeg Free Press*, 2 août 2021.

répondu qu'ils avaient peu ou pas du tout confiance en Ottawa pour « faire ce qui s'impose » [traduit par nos soins]. C'est le double du pourcentage des Albertains qui souhaitent continuer de faire partie du Canada. Presque tous les séparatistes estiment que l'Alberta reçoit moins que sa juste part des transferts fédéraux (97 %), que la province n'est pas traitée avec le respect qu'elle mérite (91 %) et que le gouvernement fédéral traite l'Alberta de façon pire que les autres provinces (90 %). Ces chiffres sont inférieurs de plus de 30 points de pourcentage chez les non séparatistes. Lorsqu'on leur a demandé d'évaluer le premier ministre Trudeau sur une échelle allant de 0 (vraiment détesté) à 10 (vraiment aimé), quatre séparatistes sur cinq lui ont attribué un zéro. Le score moyen de satisfaction à l'égard de M. Trudeau chez les séparatistes était inférieur à 1 (0,7), comparativement à 3,6 chez les autres Albertains.

Dans l'ensemble, ces conclusions laissent entendre qu'en dehors d'un très petit noyau de séparatistes engagés mais bruyants, l'indépendance pure et simple n'est ni un objectif souhaité ni un objectif réaliste pour la grande majorité des Albertains. Il ne s'agit pas de diminuer l'influence du mouvement séparatiste sur la politique provinciale et nationale (nous reviendrons sur cet aspect plus tard).

Soutien au Convoi

Compte tenu des critiques généralisées à son égard en tant que « mouvement marginal » [traduit par nos soins], il est facile de rejeter la popularité, la portée et l'impact du Convoi de la liberté. Notre sondage Viewpoint Alberta d'avril 2022 offre l'un des examens les plus complets du mouvement, y compris les points de vue de plus de 2 000 répondants albertains.

Selon notre étude, une majorité d'Albertains s'opposaient au Convoi de la liberté. Seulement 18 % des Albertains ont dit ressentir des émotions positives au sujet de la manifestation (p. ex., fierté, enthousiasme, bonheur, inspiration), comparativement à 40 % qui ont ressenti de la colère, de l'anxiété, de la frustration ou d'autres émotions négatives.

Près de la moitié des Albertains (48 %) « se sont fortement opposés à cette manifestation et à la façon dont elle a été menée » [traduit par nos soins], par exemple, et 15 % ont indiqué qu'ils s'« y opposaient quelque peu » [traduit par nos soins]. Des majorités importantes d'Albertains estimaient que le Convoi de la liberté allait trop loin dans ses mesures de protestation. Les plus petites majorités estimaient que le premier ministre avait raison lorsqu'il a choisi de ne pas rencontrer les manifestants (41 %) et que le gouvernement avait fait ce qu'il fallait en invoquant la *Loi sur les mesures d'urgence* (47 %).



Très peu d’Albertains ont officiellement pris des mesures pour appuyer le Convoi de la liberté. Seulement 4 % ont indiqué avoir participé à une manifestation ou à un rassemblement ou avoir hissé un drapeau canadien à l’appui du mouvement; 2 % ont indiqué avoir fait un don en argent aux organisateurs. Seulement 16 % ont déclaré avoir exprimé leur soutien au mouvement avec leur famille, leurs amis ou leurs collègues, comparativement à 30 % des Albertains qui se sont prononcés *contre* le Convoi avec des gens qu’ils connaissaient.

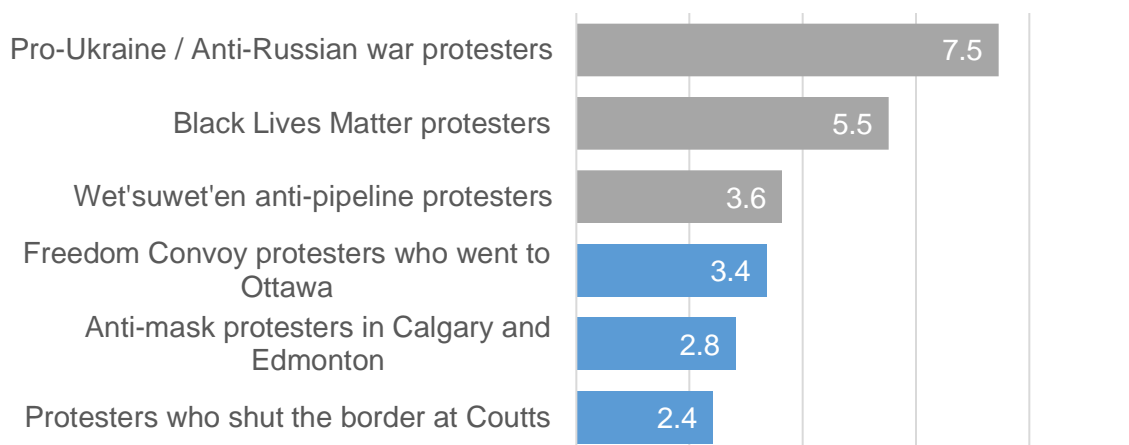
Dans l’ensemble, la plupart des Albertains ont une opinion négative des résultats du Convoi (voir le tableau 1). Nous avons demandé aux répondants d’évaluer divers aspects des manifestations du Convoi de la liberté, en les comparant à ceux d’autres mouvements. Sur une échelle de 0 (fortement en opposition) à 10 (fortement en faveur), les Albertains étaient plus susceptibles de s’opposer aux manifestations à Coutts (moyenne de 2,4) et à Ottawa (3,4), ainsi qu’aux manifestations contre le port du masque à Calgary et à Edmonton (2,8). Les trois manifestations étaient moins populaires que les mouvements des Wet’suwet’en (3,6), Black Lives Matter (5,5) et pro-Ukraine (figure 3).

Tableau 1. Avis des Albertains sur les résultats du Convoi de la liberté, 2022

	%		%
Le Convoi a été un succès.	23	Le convoi a été un échec.	58
Le convoi a révélé les forces de la démocratie canadienne.	25	Le convoi a révélé les faiblesses de la démocratie canadienne.	47
Les manifestations ont permis d’améliorer la vie de la plupart des Canadiennes et Canadiens.	18	Les manifestations ont eu pour effet d’empirer la vie des Canadiennes et Canadiens.	55
Les manifestants ont raison et méritent notre sympathie.	27	Les manifestants ont tort et ne méritent pas notre sympathie.	57
Les manifestations m’ont rendu plus fier d’être Canadien.	23	Les manifestations m’ont rendu moins fier d’être Canadien.	59



Figure 3. Appui des Albertains à divers groupes de manifestants



Les chiffres représentent les moyennes fondées sur la question suivante : « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 correspond à une forte opposition et 10 à un fort appui, que pensez-vous des groupes suivants? » [traduit par nos soins]

Nos données Viewpoints nous permettent de classer le grand public de l’Alberta en trois groupes :

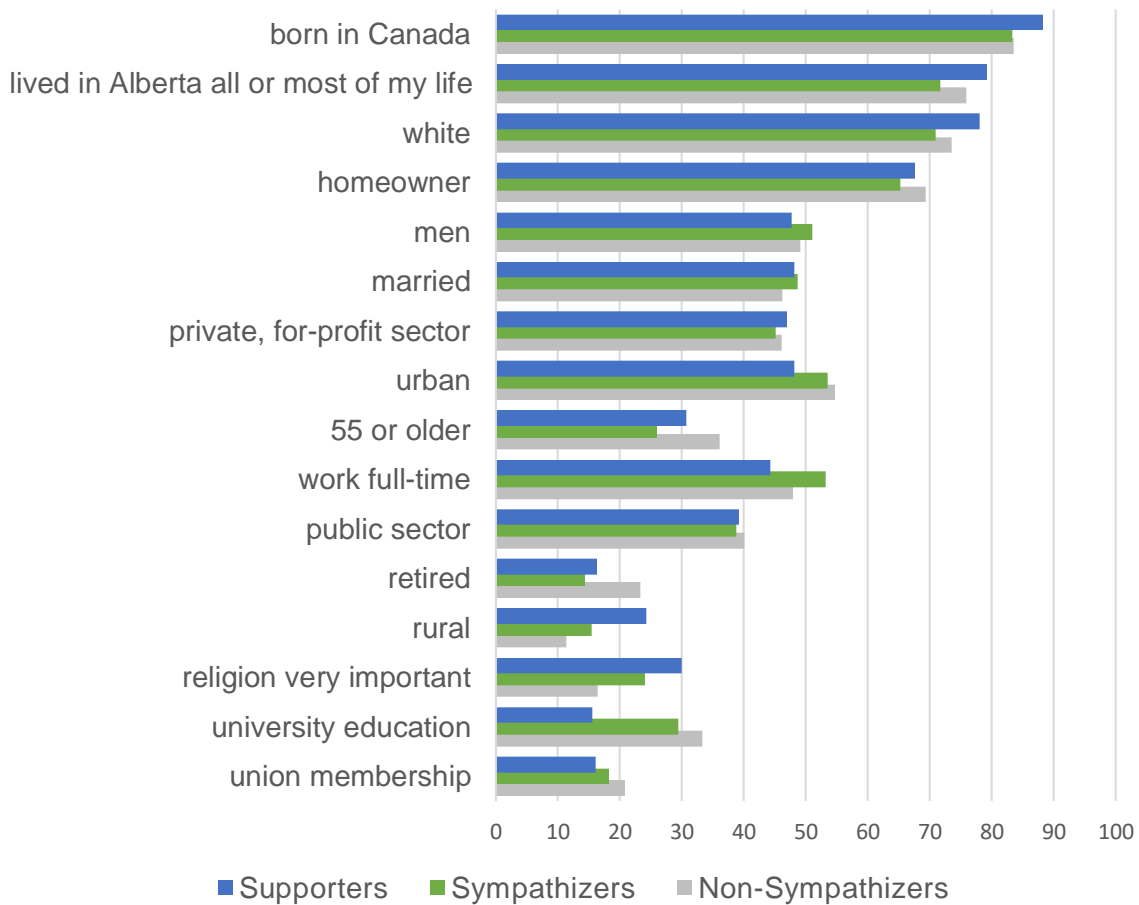
- *les partisans* qui à la fois sympathisent avec les manifestants du Convoi de la liberté et partagent leurs points de vue (24 % de la population);
- *les sympathisants* qui comprennent leurs points de vue, mais qui ne les partagent pas (18 %);
- *les non sympathisants* qui à la fois ne sympathisent pas avec les manifestants et ne partagent leurs points de vue (51 %)⁹.

⁹ De plus, 7 % des Albertains ne disposent pas suffisamment d’information concernant le Convoi de la liberté, et 1 % n’en ont jamais entendu parler. Ces répondants sont exclus de l’analyse suivante. Les proportions reflètent la proportion de répondants qui ont répondu à la question suivante : « En janvier et février 2022, une manifestation lancée par un convoi de camionneurs et de partisans a occupé Ottawa pendant plusieurs semaines et bloqué les passages frontaliers. En réfléchissant à cela, lequel des énoncés suivants représente le mieux votre point de vue sur la protestation du convoi de camionneurs? Je comprends les difficultés et les problèmes soulevés par les manifestants et je partage leurs points de vue. Je comprends les manifestants, mais je ne partage pas leur point de vue. Je ne comprends pas les manifestants et je ne partage pas leur point de vue. Je ne sais pas ou j’hésite. » [traduit par nos soins]

Comme pour les séparatistes, les partisans du Convoi en Alberta sont plus susceptibles d’être blancs, de vivre dans des régions rurales, d’être nés au Canada et d’avoir vécu en Alberta la plus grande partie de leur vie. La religion est aussi plus susceptible d’occuper une place très importante dans leur vie. En comparaison, les non sympathisants sont plus susceptibles de vivre en milieu urbain, d’avoir 55 ans ou plus, de travailler dans le secteur public, d’être syndiqués, d’être à la retraite et d’avoir fait des études universitaires (figure 4).

Les deux tiers des partisans du Convoi considèrent les manifestations comme un succès, comparativement à 21 % des sympathisants et à 4 % des non sympathisants. Les partisans étaient également plus susceptibles de voir les manifestations comme permettant d’améliorer la vie de la plupart des Canadiennes et Canadiens (57 %) et de montrer les forces de la démocratie canadienne (45 %).

Figure 4. Caractéristiques démographiques des groupes d’attitude du Convoi, 2022

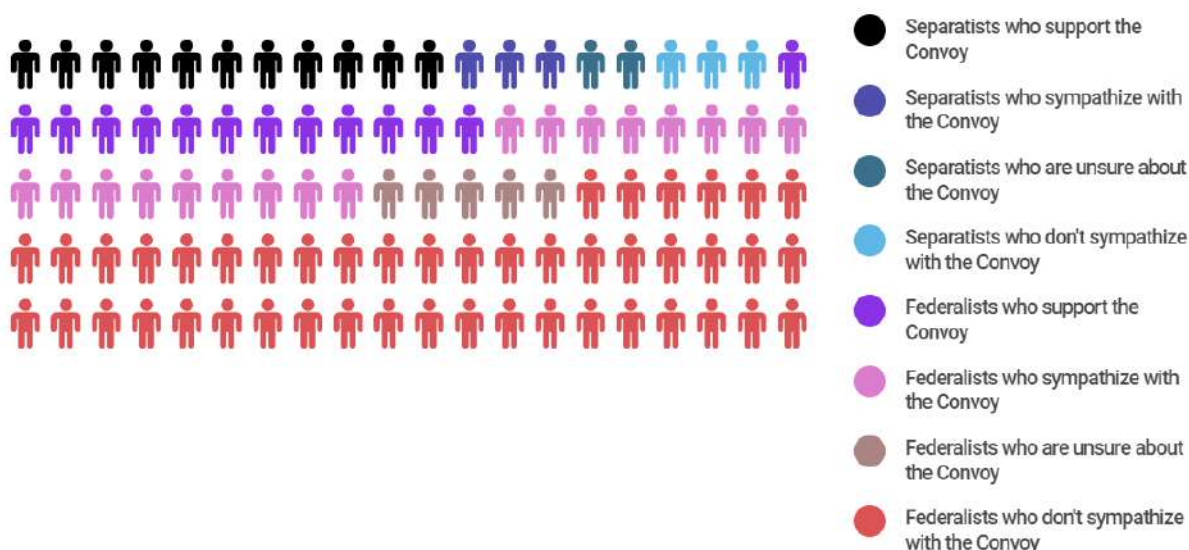




La confluence des mouvements séparatistes et du Convoi de la liberté

Compte tenu de leur ressemblance démographique et de l’animosité qu’ils suscitent à l’égard du gouvernement fédéral, il est tentant de supposer que les mouvements séparatistes et du Convoi de la liberté partagent un bassin commun d’adeptes. Ce n’est pas tout à fait le cas. Seulement 11 % de la population de l’Alberta appuie les deux mouvements. Près de la moitié (46 %) ne sont ni séparatistes ni sympathisants du Convoi (voir la figure 5).

Figure 5. Répartition de la population de l’Alberta qui appuie les mouvements séparatistes et du Convoi, 2022



Chaque personnage représente 1 % de la population adulte de l’Alberta.

Alors que près des deux tiers de tous les séparatistes appuient (58 %) ou comprennent (15 %) le mouvement du Convoi, seulement 46 % de tous les partisans du Convoi sont des séparatistes. L’appui aux séparatistes chute à 15 % chez les sympathisants du Convoi.

Ces constatations révèlent une tension étrange entre le sentiment antigouvernemental, d’une part, et l’allégeance à la communauté canadienne dans son ensemble, d’autre part. Les manifestants du Convoi brandissant des drapeaux canadiens pendant leurs rassemblements et les organisateurs du Convoi faisant la

promotion de leur groupe organisateur principal « Unité canadienne » [traduit par nos soins], en sont la preuve.

En effet, de nombreux partisans du Convoi ont éprouvé un profond sentiment de patriotisme dans leur cause. Sept partisans du Convoi sur dix se sentent « très » (36 %) ou « quelque peu attachés au Canada » (34 %) [traduit par nos soins]. Bien que ce sentiment d’attachement au pays soit moins fort que chez les sympathisants du Convoi (44 % et 38 % respectivement) et les non sympathisants (63 % et 26 % respectivement), la plupart des partisans du Convoi conservent une certaine allégeance au Canada.

Près des trois quarts (72 %) des partisans du Convoi ont déclaré que les manifestations les rendaient plus fiers d’être Canadiens, comparativement à seulement 18 % des sympathisants et à 2 % des non sympathisants. Certains séparatistes considéraient aussi le mouvement du Convoi comme un symbole de fierté canadienne; au total, 48 % d’entre eux ont indiqué que les manifestations les rendaient plus fiers d’être Canadiens.

Ces différences mises à part, les mouvements séparatistes et du Convoi ont des racines communes dans le populisme conservateur. Ce fait s’observe lorsque les partisans et les sympathisants se positionnent sur un spectre gauche-droite (figures 6 et 7). Les trois quarts des séparatistes se considèrent comme étant à droite du centre, tout comme 65 % des partisans du Convoi et 50 % des sympathisants du Convoi. Cela laisse entendre que l’allégeance aux deux mouvements peut être ancrée, dans une certaine mesure, dans l’identité conservatrice en Alberta.

Figure 6. Position sur le spectre gauche-droite des séparatistes et des non séparatistes, 2022

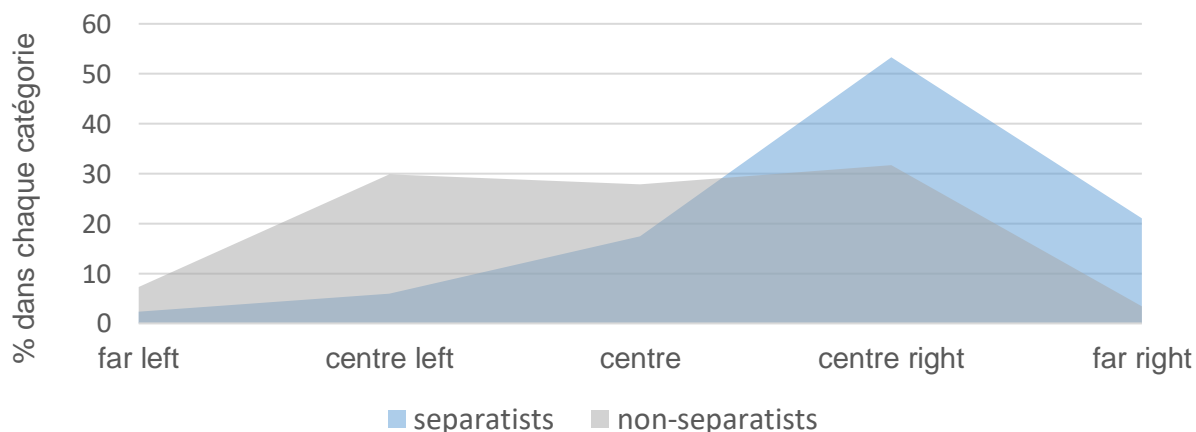
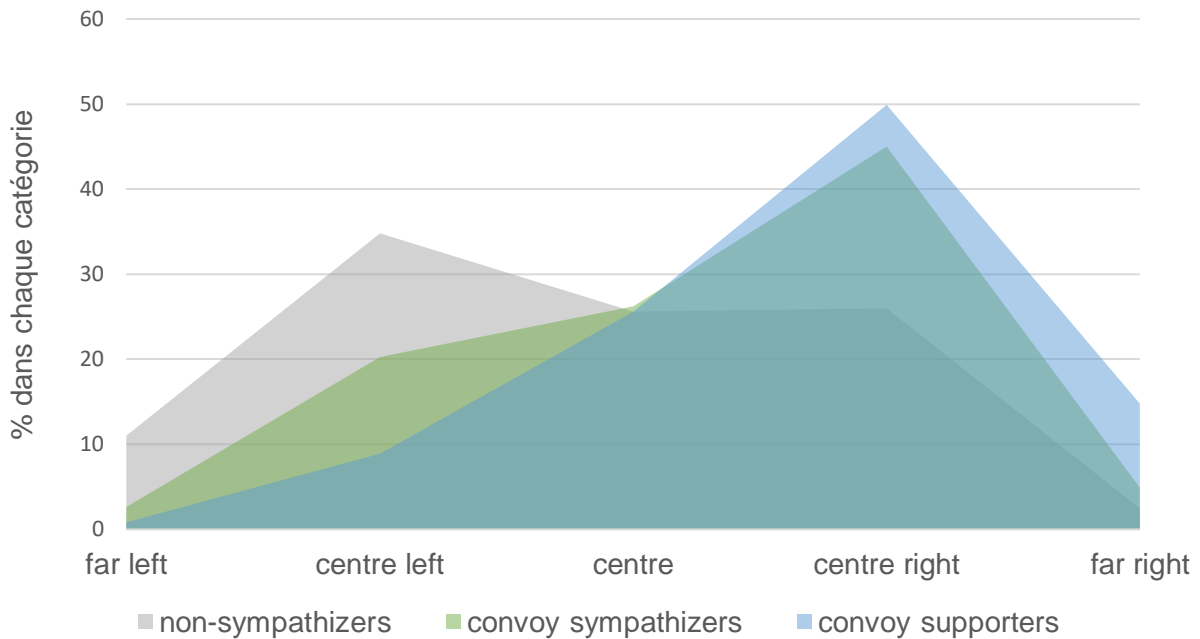


Figure 7. Position sur le spectre gauche-droite des groupes d’attitude du Convoi, 2022



Autopositionnement en fonction de la question : « En politique, on parle parfois de gauche et de droite. Où vous situeriez-vous sur une échelle de 0 à 10, où 0 signifie très à gauche, et 10 signifie très à droite? » [traduit par nos soins] Les groupes ont été codés : extrême gauche (0 à 2), centre gauche (3 à 4), centre (5), centre droit (6 à 7), extrême droite 8 à 10.

Ces tendances correspondent également au comportement électoral. Les trois quarts des séparatistes de l’Alberta ont voté pour les candidats du Parti conservateur uni (PCU) (76 %) et du Parti conservateur du Canada (PCC) (75) aux élections provinciales et fédérales de 2019. Les séparatistes représentaient plus du tiers de la base électorale de chaque parti lors de ces campagnes (36 % des électeurs du PCU, 33 % des électeurs du PCC).

De même, les deux tiers des partisans du Convoi (67 %) et 62 % des sympathisants ont voté pour des candidats du PCC aux élections fédérales de 2019. Au cours de cette campagne, les partisans du Convoi représentaient 34 % des électeurs du PCC, et les sympathisants, 24 %. Ces chiffres étaient légèrement inférieurs lors des élections provinciales de 2019, 64 % des partisans du Convoi et 50 % des sympathisants ayant voté pour le PCU. La base électorale des Conservateurs unis était composée de 38 % de partisans du Convoi et de 23 % de sympathisants.

Le fait que des politiciens, y compris des candidats à la direction de haut niveau, aient ouvert des portes à l'« indépendance », l'« autonomie » et la « souveraineté » [traduit par nos soins] de l'Alberta tout en s'opposant aux obligations de vaccination témoigne de l'influence combinée des mouvements au sein des principaux partis conservateurs.

Au-delà de l'idéologie et de la partisanerie, nous trouvons d'autres liens qui unissent les mouvements séparatistes et du Convoi. Les séparatistes et les partisans du Convoi sont beaucoup plus négatifs à l'égard des perspectives de l'Alberta au cours des 10 prochaines années. Près de la moitié (49 %) des séparatistes et 40 % des partisans du Convoi ressentent de la « colère » [traduit par nos soins] lorsqu'ils pensent à l'avenir de l'Alberta. À titre de comparaison, 31 % des non séparatistes et 35 % des non sympathisants éprouvent le même sentiment. Moins de la moitié des séparatistes et des partisans du Convoi estiment que « l'Alberta est sur la bonne voie », et une proportion non négligeable estime que « les beaux jours de l'Alberta sont révolus » [traduit par nos soins] (figure 8).

Les séparatistes et les partisans du Convoi sont encore plus pessimistes quant à l'avenir du Canada. Près des trois quarts de chaque groupe estiment que « les beaux jours du Canada sont révolus », et moins du quart estiment que « le Canada est sur la bonne voie » [traduit par nos soins].

Ces niveaux de pessimisme sont amplifiés au niveau individuel (figure 9). Des majorités importantes de séparatistes (76 %) et de partisans du Convoi (70 %) estiment que « les gens comme moi prennent du retard par rapport à la société » [traduit par nos soins], comparativement à moins de la moitié des non séparatistes et des non sympathisants. La majorité des séparatistes et des partisans du Convoi sont également plus susceptibles d'estimer qu'il « est plus difficile de gravir l'échelle des revenus que pour [leurs] parents » [traduit par nos soins], que la situation de leur ménage s'est détériorée par rapport à il y a un an et qu'il est difficile de faire face aux dépenses mensuelles. Comparativement à d'autres Albertains, les séparatistes et les partisans du Convoi sont également plus susceptibles de prédire que « leur situation financière sera pire dans un an » [traduit par nos soins].



Figure 8. Attitudes face à l’avenir de l’Alberta et du Canada, par groupe, 2022

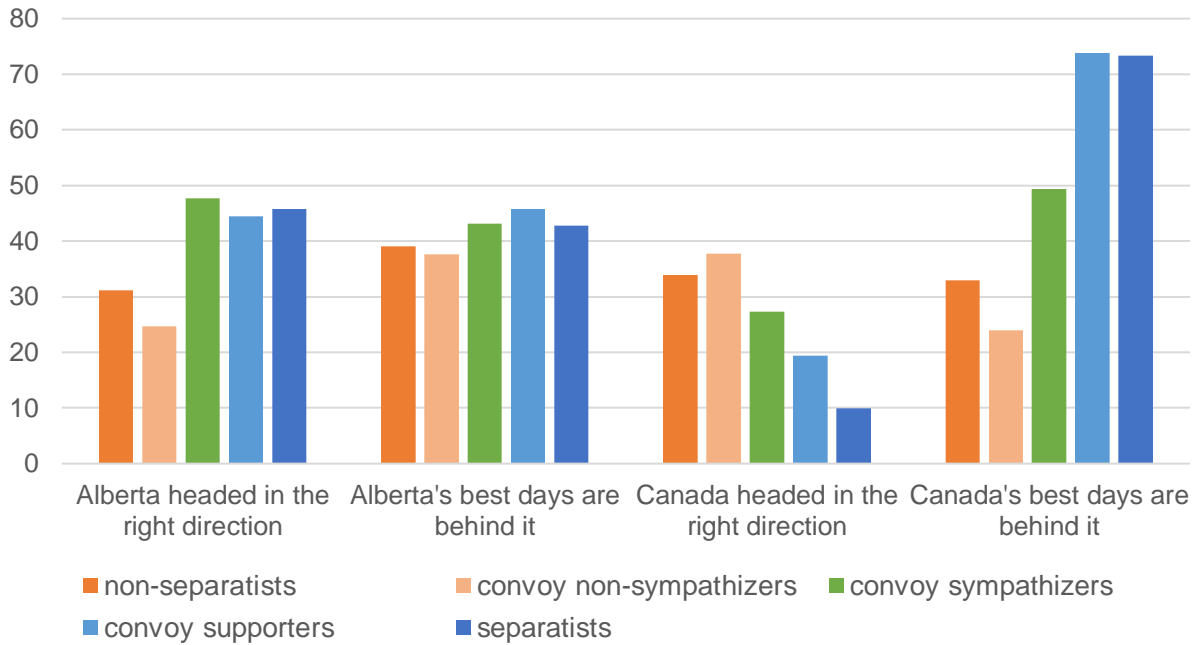
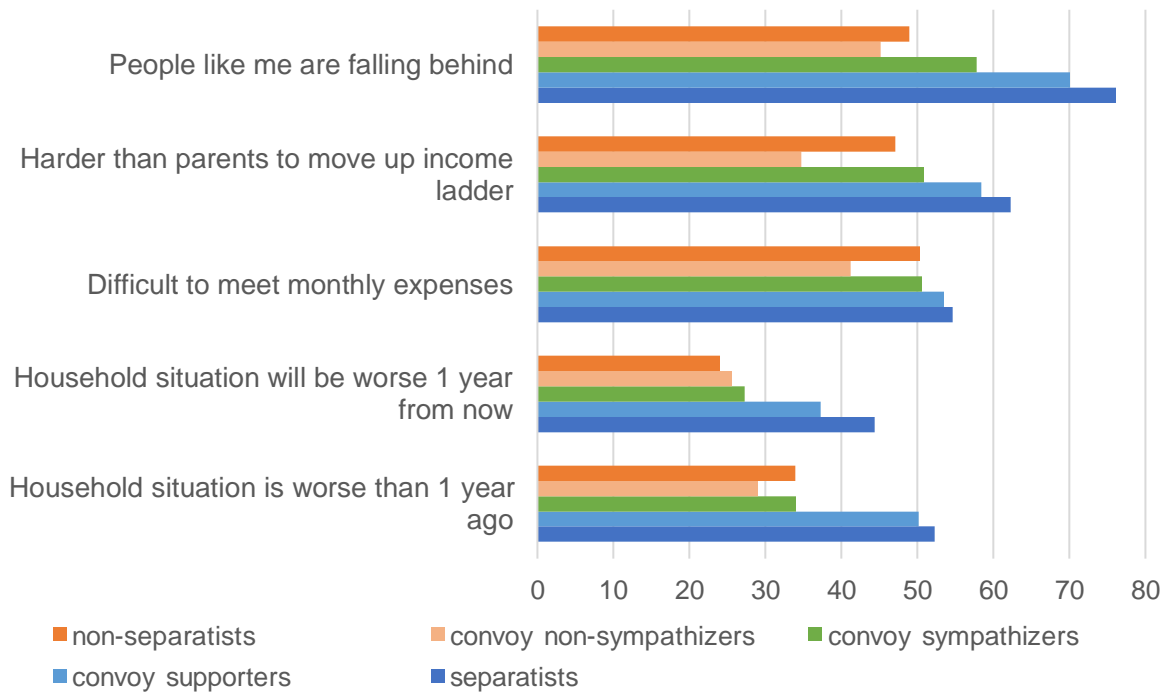


Figure 9. Attitudes personnelles à l’égard de l’économie par groupe, 2022





Raisons de la montée du séparatisme et du Convoi de la liberté en Alberta

Trois forces interreliées semblent être à l’origine du soutien au séparatisme et au mouvement du Convoi en Alberta :

1. Une minorité importante de la population de l’Alberta éprouve un sentiment de *perte de statut*, un sentiment éprouvé au niveau provincial et individuel. Ces personnes ont l’impression de prendre du retard, et dans certains cas d’être laissés pour compte, par rapport au reste de la société.
2. Les partisans des mouvements séparatistes et du Convoi sont animés par le *tribalisme*, une forme insulaire de solidarité communautaire qui traite les étrangers comme des menaces et les opposants comme des ennemis.
3. Les partisans des mouvements séparatistes et du Convoi ont très peu confiance dans les principales sources d’autorité et les institutions démocratiques. Cette *mort de la déférence* menace la légitimité des gouvernements et les résultats des élections.

Ces trois forces se sont combinées pour produire une nouvelle forme d’aliénation de l’Ouest qui constitue l’une des plus grandes menaces à l’unité nationale du Canada aujourd’hui.

Perte de statut

De nombreux séparatistes et partisans du Convoi estiment que leur place dans la société est menacée ou qu’elle s’est amoindrie. Cela peut s’expliquer par le sentiment que d’autres groupes progressent, ou progressent plus rapidement, que leur vie ne s’est pas nettement améliorée par rapport à celle de leurs parents, ou que leurs moyens de subsistance et leur mode de vie sont dénigrés en raison de l’évolution des économies ou des normes culturelles. Cette perte de statut devient une sorte de déclencheur émotif. Il est possible que les entrepreneurs politiques cultivent des affinités au sein du groupe et des animosités à l’extérieur du groupe en faisant appel à des notions reconstruites du passé, en promettant de « redonner sa grandeur à leur pays » [traduit par nos soins] en redonnant un sentiment de fierté et d’honneur à ceux qui ont l’impression de « prendre du retard » [traduit par nos soins] dans le contexte

économique et social d’aujourd’hui¹⁰. Cette perte de statut perçue est liée à la montée des mouvements populistes partout dans le monde, contribuant en partie à l’émergence des Gilets jaunes en France¹¹, du Brexit au Royaume-Uni¹² et du « trumpisme » [traduit par nos soins] aux États-Unis¹³.

Dans le cas de l’Alberta, cette perte de statut perçue se fait sentir à plusieurs égards. En tant qu’individus, les séparatistes et les partisans du Convoi sont plus susceptibles que les autres d’avoir le sentiment qu’ils prennent du retard dans la société et que leurs perspectives économiques sont sombres. Au niveau provincial, ils sont plus susceptibles de penser que les plus beaux jours de l’Alberta sont passés, que la province est traitée injustement par le gouvernement fédéral et que les autres Canadiennes et Canadiens ne lui accordent pas le respect qu’elle mérite.

À une époque où l’industrie pétrolière et gazière était soumise à des pressions (en raison de la baisse des prix des produits de base et de l’opposition d’un mouvement environnemental mondial renforcé), les dirigeants militants des mouvements séparatistes et du Convoi de la liberté ont pu puiser dans ces sentiments, en particulier parmi les cols bleus du secteur de l’énergie. Mais la portée touchait beaucoup plus qu’un seul secteur. À mesure que la santé du secteur pétrolier et gazier s’est enracinée dans la culture politique de l’Alberta, les menaces qui pèsent sur l’industrie sont perçues comme des attaques contre l’ensemble de la province; cela signifie que même les Albertains qui ont un lien indirect avec ce secteur des énergies ont néanmoins l’impression que le statut de leur province est en train de s’amoinrir¹⁴. Les résultats du sondage ci-dessus montrent que la plupart des Albertains estiment que leur province ne reçoit pas le respect ou les ressources qu’elle mérite. Les chefs de file des mouvements séparatistes et du Convoi ont ciblé le gouvernement fédéral en général, et le premier ministre Trudeau en particulier. Ces derniers sont les

¹⁰ Moran Mandelbaum, « “Making Our Country Great Again”: The Politics of Subjectivity in an Age of National-Populism », *International Journal for the Semiotics of Law*, 2020, vol. 33, p. 451-476.

¹¹ Doron Shultziner et Irit S. Kornblit, « French Yellow Vests (Gilets jaunes) : Similarities and Differences With Occupy Movements », *Sociological Forum*, 2020, vol. 35, n° 2, p. 535-542.

¹² Lindsay Richards, Anthony Heath et Noah Carl, « Not just “the left behind”? Exploring the effects of subjective social status on Brexit-related preferences », *Contemporary Social Science*, vol. 16, n° 3, p. 400-415.

¹³ Diana C. Mutz, « Status threat, not economic hardship, explains the 2016 presidential vote », *Proceedings of the National Academy of Science (PNAS)*, 2018, vol. 115, n° 19, p. 1-10.

¹⁴ Jared Wesley, « Who is “Average Joe” Albertan? », *Common Ground Research Brief*, 2020. <https://www.commongroundpolitics.ca/joe-albertan>

méchants qui ont dépouillé les Albertains de leur statut au sein de la société et de la Confédération.

Cette perte de statut ressentie conjointement aux niveaux individuel et collectif a contribué à une nouvelle forme d’aliénation de l’Ouest en Alberta. Pendant des générations, de nombreux Albertains ont eu l’impression que le gouvernement fédéral et le reste du Canada *empêchaient* la province d’aller de l’avant¹⁵. Mais pour la plupart, les Albertains avaient toujours l’impression d’être en avance sur les autres provinces, grâce à l’« Avantage de l’Alberta » [traduit par nos soins]¹⁶. Au cours de la dernière décennie, un nombre croissant d’Albertains ont maintenant l’impression que la province est *laissée pour compte* au pays. Ce sentiment alimente une politique réactionnaire et de « riposte » [traduit par nos soins], alors que les dirigeants séparatistes et du Convoi promettent de rétablir le prestige de l’autonomie de l’Alberta sur la scène nationale et mondiale, ainsi que les droits et libertés des Albertains au niveau individuel¹⁷.

Tribalisme

Un deuxième nouvel aspect a fait son apparition, lequel permet de distinguer la forme actuelle d’aliénation de l’Ouest de celle des années passées. Longtemps qualifié de « tribalisme ¹⁸ » [traduit par nos soins] par les politologues, ce sentiment profond implique « l’égo identité d’un groupe ou d’une société ayant un territoire commun, des traditions communes et des valeurs et intérêts communs ¹⁹ » [traduit par nos soins].

¹⁵ Loleen Berdahl et Roger Gibbins, *Looking West: Regional Transformation and the Future of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2014.

¹⁶ Geoff Salomons et Daniel Béland, «The Presence of an Absence: The Politics of Provincial Sales Tax in Alberta», *American Review of Canadian Studies*, vol. 50, n° 4, p. 418-435.

¹⁷ Satnam Virdee et Brendan McGeever, « Racism, Crisis, Brexit », *Ethnic and Racial Studies*, 2018, vol. 41, n° 10, p. 1802-1819.

¹⁸ Certains politologues évitent le terme en raison de sa connotation péjorative perçue pour les personnes des communautés autochtones et noires. En tant qu’universitaire noir, je l’utilise consciencieusement pour réapproprier sa définition originale, qui vient du terme latin « tribus ». Pour le débat sur l’emploi du terme, voir : James Fallows, « A Nation of Tribes, and Members of the Tribe », *The Atlantic*, 4 novembre 2017.

¹⁹ David Landy, « Tuscarona Tribalism and National Identity », *Ethnohistory*, 1958, vol. 5, n° 3, p. 250-284.

Voir aussi : Stevan E. Hobfoll, *Tribalism: The Evolutionary Origins of Fear Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019.

Des recherches plus récentes se sont penchées sur l’animosité à l’extérieur du groupe qui est ancrée dans le concept de tribalisme²⁰. Bien que l’attrance des individus pour les personnes qui leur ressemblent puisse favoriser l’unité au sein du groupe, une propension à la « réactance » [traduit par nos soins] a tendance à isoler les mondes sociaux et à accentuer les opinions extrêmes et limitatives²¹. L’avènement des médias sociaux n’a fait qu’exacerber ces tendances²², contribuant à une « amertume sectaire » [traduit par nos soins] encore plus forte dans des pays comme les États-Unis²³.

Un nombre croissant de chercheurs ont fait appel au tribalisme dans ce cadre de différences entre les groupes, décrivant une « politique de ressentiment ²⁴ » qui ne visait pas un compromis constructif, mais une « pensée de groupe binaire et idéologique ²⁵ » [traduit par nos soins]. Le plus souvent, ces discussions tournent autour de la partisanerie et du concept connexe de « polarisation affective ²⁶ » [traduit par nos soins]. Comme le résumait Krekó et Juhász, de façon plus générale, « le tribalisme signifie le triomphe du relativisme moral et du particularisme sur l’universalisme moral; en d’autres termes, il adopte une approche de type “notre tribu peut le faire, contrairement à la vôtre” ²⁷ » [traduit par nos soins]. De cette façon, les formes régionales du tribalisme, comme le séparatisme en Alberta, menacent l’unité nationale.

²⁰ Daniel Balliet, Wu Junhui et Carsten K. W. De Dreu, « Ingroup Favoritism in Cooperation: A Meta-Analysis », *Psychological Bulletin*, 2014, vol. 140, n° 6, p. 1556.

²¹ Miller McPherson, Lynn Smith-Lovin et James M. Cook, « Birds of a Feather: Homophily in Social Networks », *Annual Review of Sociology*, 2002, vol. 27, n° 1, p. 415-444.

²² Chris Bail, *Breaking the Social Media Prism: How to Make Our Platforms Less Polarizing*, New Jersey, Princeton University Press, 2021.

²³ Robert Putnam, *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again*, New York, Simon and Schuster Inc., 2021, p. 72.

²⁴ Katherine J. Cramer, *The Politics of Resentment*, Chicago et Londres, The University of Chicago Press, 2016.

²⁵ Bradley Jersak, « Transcending the tribalism of the culture wars spectrum », *An Interdisciplinary Journal of Current Affairs and Applied Contemporary Thought*, 2018, vol. 8, n° 4, p. 685-704, p. 685.

²⁶ Elisabeth Gidengil, Dietlind Stolle et Olivier Bergeron-Boutin, « The partisan nature of support for democratic backsliding: A comparative perspective », *European Journal of Political Research*, 2021.

²⁷ Péter Krekó et Attila Juhász, « Beyond Populism: Political Tribalism in Poland and Hungary », *Turkish Policy Quarterly*, 2019, vol. 18, n° 3, p. 69-81, p. 71.

Michael Ignatieff a mis en garde contre les dangers du tribalisme pendant la montée du mouvement du Tea Party aux États-Unis. « Pour que les démocraties fonctionnent, écrit-il en 2013, les politiciens doivent respecter la différence entre un ennemi et un adversaire. Un adversaire, c'est quelqu'un que vous voulez vaincre. Un ennemi, c'est quelqu'un que vous devez détruire.²⁸ » [traduit par nos soins] Entre adversaires, soutient M. Ignatieff, le compromis est honorable, la confiance est réciproque, le dialogue est respectueux et le débat a lieu dans les limites de règles et de normes bien respectées. Entre ennemis, la négociation est plus perfide, le système démocratique est considéré comme « truqué » [traduit par nos soins], les conflits touchent l'identité, et la victoire est le produit de la conviction plutôt que de la persuasion ou du consensus. Bien qu'il soit souvent associé au populisme de droite, le factionnalisme ne se limite théoriquement pas à un côté en particulier du spectre politique^{29 30}.

Les mouvements séparatistes et du Convoi sont fondés sur une série de clivages partisans et régionaux qui ont contribué à favoriser ce genre de tribalisme en Alberta. La chute des partis à vocation conciliatoire régionaux du Canada a coïncidé avec la montée des partis qui appuient la province d'abord dans plusieurs provinces, dont l'Alberta. Alors que les partis fédéraux comme les libéraux et les progressistes-conservateurs ont pu autrefois obtenir l'appui de toutes les régions du pays et avaient établi des liens plus étroits avec leurs cousins provinciaux, le réalignment de la politique des partis canadiens selon des lignes régionales a permis de créer des ponts entre les provinces, et entre les provinces et le gouvernement fédéral, ce qui est encore plus difficile. Dans ce contexte, « les conflits interrégionaux débordent des limites de la politique interne des partis et deviennent le sujet d'intenses débats partisans et intergouvernementaux ³¹ » [traduit par nos soins]. Les luttes partisans deviennent régionales, et vice versa. Cela transforme les relations

²⁸ Michael Ignatieff, « Enemies vs. Adversaries », Extrait du *New York Times*, édition du 13 octobre 2013 : <https://www.nytimes.com/2013/10/17/opinion/enemies-vs-adversaries.html>

²⁹ Justin E. Lane, Kevin McCaffree et F. LeRon Shults, « The moral foundations of left-wing authoritarianism: On the character, cohesion, and clout of tribal equalitarian discourse. » *arXiv:2102.11009*: 2021 p. 1-33.

³⁰ Robert J. Antonio, « Reactionary tribalism redux: Right-wing populism and **De-Democratization**. » *The Sociological Quarterly*, 2019 vol. 60 n° 2, p. 201-209.

³¹ Jared Wesley, « Building Bridges: Toward a Reform of Canadian Intergovernmental Relations », *IRPP Centre of Excellence on the Canadian Federation Essay Series*, 2020, article n° 7.

intergouvernementales en une arène partisane et les conflits de parti en des questions d’unité nationale.

Ce contexte a contribué à nourrir une mentalité de « nous contre eux » [traduit par nos soins] dans certaines régions du pays, en particulier en Alberta, où le Parti conservateur uni poursuit un programme d’entente équitable visant à ériger un pare-feu autour de la province. Les mouvements séparatistes et du Convoi de la liberté ont tiré parti de ces idées et de l’élan qu’elles ont donné.

Comme le soutiennent les politologues Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, « lorsque les sociétés se divisent en camps partisans avec des visions du monde profondément différentes, et lorsque ces différences sont considérées comme existentielles et irréconciliables, la rivalité politique peut se transformer en haine partisane. Les partis en viennent à se considérer non pas comme des rivaux légitimes, mais comme de dangereux ennemis. La perte cesse d’être acceptée comme faisant partie du processus politique et devient plutôt une catastrophe.³² » [traduit par nos soins]

De tels sentiments tribalistes cadrent bien avec les objectifs des mouvements séparatistes et du Convoi de la liberté, ainsi qu’avec les attitudes de leurs partisans. Les Albertains dans ces camps ont tendance à dénigrer le Parti libéral du Canada et le premier ministre, par exemple, en utilisant un langage intense pour qualifier M. Trudeau de « traître³³ », en scandant « enfermez le³⁴ » [Note de la traduction : Il s’agit ici d’une traduction de « lock him up », reprise directe du « lock her up » scandé lors des rassemblements de Donald Trump en 2016 en référence à Hilary Clinton] pendant les manifestations, en lui jetant du gravier aux arrêts de campagne³⁵, et même en portant des nœuds coulants aux rassemblements³⁶. Cette image établit un parallèle avec les événements entourant l’insurrection au Capitole américaine en janvier 2021.

³² Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York, Crown, 2018.

³³ Arthur C. Green, « “Trudeau you are a traitor” Calgary Stampede crowd heckles PM », *Western Standard*, 11 juillet 2022.

³⁴ Elizabeth Racz, « Ontario Protesters Chant “Lock Him Up” at Justin Trudeau, Throw Gravel », *Storyful*, 7 septembre 2021.

³⁵ Nathan Denette, « Trudeau hit by gravel as protesters surround campaign bus in London, Ont. », *CBC News*, 6 septembre 2021.

³⁶ Tonda MacCharles, « Justin Trudeau cancels B.C. appearance after protesters gather carrying noose », *Toronto Star*, 25 mai 2022.



Mort de la déférence

Lorsqu’il est dirigé contre un groupe de dirigeants par des gens qui demeurent aliénés du pouvoir, le tribalisme peut mener au troisième aspect de l’aliénation de l’Ouest qui a lieu actuellement, soit la mort de la déférence à l’égard des sources traditionnelles d’autorité. Parmi les séparatistes et les partisans du Convoi, la confiance dans le gouvernement, dans les acteurs politiques et dans les experts est extrêmement faible. Cela, en plus de leur vision libertaire, rend exceptionnellement difficile leur participation à l’action collective³⁷. Le phénomène devient particulièrement problématique en temps de crise, car la confiance dans les institutions publiques est essentielle pour favoriser la mobilisation communautaire et réprimer la propagation de la désinformation et de l’autoritarisme³⁸.

Les séparatistes, les organisateurs du Convoi et les chefs de parti solidaires ont explicitement contesté la légitimité des experts et des acteurs démocratiques pendant la pandémie de la COVID-19. À titre d’exemple, Danielle Smith³⁹, candidate à la direction du PCU, et Maxime Bernier⁴⁰, chef du Parti populaire du Canada, n’ont cessé de réitérer leur engagement à « ne plus jamais » revenir au « confinement » [traduit par nos soins], malgré un consensus considérable du monde scientifique sur l’importance de la distanciation sociale pour contrôler la propagation de la maladie.

Cette politisation de la crise de la COVID-19 a menacé le consensus multipartite sur la confiance des Canadiennes et Canadiens dans la science et le système démocratique. Cette situation a été amplifiée par les demandes de « liberté » [traduit par nos soins] des participants au Convoi à l’égard des restrictions découlant de politiques fondées sur des données scientifiques et imposées démocratiquement, comme les obligations relatives au port du masque et les exigences en matière de vaccination. Par conséquent, même si au début de la pandémie les réponses de la

³⁷ Timothy C. Earle et Michael Siegrist, « Trust, Confidence and Cooperation model: A framework for understanding the relationship between trust and Risk Perception », *International Journal of Global Environmental Issues*, 2008, vol. 8, n° 1, p. 17-29.

³⁸ K. U. Menon et K. T. Goh, « Transparency and trust: risk communications and the Singapore experience in managing SARS », *Journal of Communication Management*, 2005, vol. 9, no 1, p. 375-383.

³⁹ Anthony Murdoch, « Alberta Premier hopeful pledges to “never” allow COVID lockdowns, mandates to “happen again” », Extrait de *USSA News*, 25 juin 2022 : <https://ussanews.com/2022/06/25/alberta-premier-hopeful-pledges-to-never-allow-covid-lockdowns-mandates-to-happen-again/>

⁴⁰ Kraig Krause, « Coronavirus: Sloan, Bernier, Hillier among “end the lockdown caucus” », *Global News*, 9 février 2021.

population canadienne à la pandémie n'étaient « pas structurées par la partisanerie » [traduit par nos soins], ce terrain d'entente s'est considérablement rétréci⁴¹. Un grand nombre de personnes en ont assez, et certains sont carrément en colère, d'adhérer aux mesures recommandées par les scientifiques et imposées par les gouvernements, et la littérature suggère que la tendance à la méfiance croissante observée dans une grande partie des États-Unis semble s'infiltrer au Canada⁴².

Ce genre de déclin de la confiance dans l'autorité n'est pas limité aux mouvements séparatistes et du Convoi, ni particulièrement nouveau. À la fin du siècle dernier, Neil Nevitte, politologue, a publié un ouvrage fondateur sur les valeurs changeantes des Canadiennes et Canadiens qui s'éloignent de l'obéissance respectueuse à l'autorité pour adopter un état d'esprit plus libertaire. Il a appelé ce changement *le déclin de la déférence*, et il l'a attribué à un mélange de forces, dont la montée des niveaux d'éducation et l'émergence de nouvelles idéologies politiques émancipatrices⁴³.

À l'époque où il a écrit cet ouvrage il y a près de 30 ans, M. Nevitte a fait remarquer que le déclin de la déférence se retrouvait aux deux extrémités du spectre politique. Au cours des dernières années, les gens de la droite politique ont toutefois été plus susceptibles de perdre confiance dans les institutions démocratiques traditionnelles. Ce phénomène a coïncidé avec leur profond sentiment d'aliénation politique et de ressentiment, particulièrement chez les cols bleus et les habitants des régions rurales⁴⁴.

Autrement dit, les personnes les plus susceptibles de perdre leur statut sont devenues sur le plan tribaliste motivées à contester le gouvernement, les experts et les autres formes d'autorité traditionnelle. Les mouvements séparatistes et du Convoi ont guidé ce type d'activation, donnant lieu à des résultats inquiétants.

⁴¹ Erik Merkley, Aengus Bridgman, Peter John Loewen, Taylor Owen, Derek Ruths et Oleg Zhilin, « A rare moment of cross-partisan consensus: Elite and public response to the COVID-19 pandemic in Canada », *Revue canadienne de science politique*, 2020, vol. 53, n° 2, p. 311-318, p. 316.

⁴² Cary Wu, Alex Bierman et Scott Schieman, « Canada's trust divide is growing, and that could spell bad news for the future », extrait de *Canadian Manufacturing*, 28 juin 2022 : <https://www.canadianmanufacturing.com/features/canadas-trust-divide-is-growing-and-that-could-spell-bad-news-for-the-future/>

⁴³ Neil Nevitte, *The Decline of Deference*. Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1996.

⁴⁴ Arlie Russell Hochschild, *Strangers in their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*, New York, The New Press, 2016.

Parmi ces conséquences, une perte de confiance dans la légitimité des élections. Selon notre sondage Viewpoint Alberta d’avril 2022, plus de la moitié des séparatistes (60 %) et des partisans du Convoi (56 %) pensent que les élections fédérales de 2021 ont été menées de façon injuste⁴⁵. C’est plus du double de la proportion de la population générale, et cela menace le principe du « consentement des perdants » [traduit par nos soins] qui sous-tend notre système démocratique⁴⁶. En termes simples, lorsque les membres de certaines « tribus » [traduit par nos soins] politiques ne considèrent plus leurs adversaires comme des acteurs politiques légitimes ou qu’ils n’ont plus le sentiment d’avoir la possibilité de gagner le pouvoir, ils refusent de reconnaître les victoires électorales ou l’autorité d’être gouvernés.

Comme Rissa Reist et moi-même l’avons écrit ailleurs, « ce manque de consentement de la part des perdants a été à l’avant-plan du mouvement du Convoi depuis le début. Certains meneurs de convois ont recueilli des fonds et plus de 300 000 signatures en raison de leur intention explicite de renverser un gouvernement démocratiquement élu, une position qu’ils ont retirée seulement au début de la troisième semaine des manifestations⁴⁷. » [traduit par nos soins] Il s’agit d’un rejet fondamental de la primauté du droit, qui, une fois de plus, établit un parallèle avec l’insurrection du 6 janvier 2021 aux États-Unis.

De même, la candidate à la direction du PCU, Danielle Smith, a formulé sa campagne autour de la promesse de ne pas tenir compte des lois fédérales qui, selon elle, vont à l’encontre des intérêts de l’Alberta⁴⁸. Son projet de loi sur la souveraineté de l’Alberta reflète son refus d’accorder le consentement des perdants à un gouvernement fédéral démocratiquement élu. Si elle obtient le leadership du Parti conservateur uni (PCU) et devient première ministre, la présentation de ce projet de loi pourrait déclencher l’une des crises constitutionnelles les plus graves que nous

⁴⁵ Rappelons-nous que les partis conservateurs de l’Alberta ont recueilli plus de votes que le Nouveau Parti démocratique (NPD) victorieux lors des élections provinciales de 2015. En outre, le Parti conservateur du Canada avait remporté tous les sièges de l’Alberta sauf trois, et une plus grande proportion du vote populaire que les libéraux victorieux lors des élections fédérales de 2021.

⁴⁶ Christopher J. Anderson, André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan et Ola Listhaug, *Losers’ Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁴⁷ Jared Wesley et Rissa Reist, « Three deep-seated drivers of the convoy, and what we can do about them », *Policy Options*, 18 février 2022.

⁴⁸ Dean Bennett, « Alberta UCP leadership candidate Danielle Smith promises immediate sovereignty act », *Presse canadienne*, 23 juin 2022.

ayons connues depuis des décennies⁴⁹. C’est intentionnel. Selon la « Stratégie pour une Alberta libre » [traduit par nos soins] sur laquelle repose la stratégie de M^{me} Smith, des mesures initiales comme la loi sur la souveraineté de l’Alberta, l’usurpation des pouvoirs de nomination dans les services bancaire et judiciaire du gouvernement fédéral, et des mesures plus conventionnelles et constitutionnelles pare-feu (retraites, services de police, perception de l’impôt) visent à provoquer le reste du Canada et à préparer le terrain pour « le dernier recours : l’indépendance nationale » [traduit par nos soins] de l’Alberta⁵⁰.

Prochaines étapes

Plusieurs questions en suspens concernent l’avenir des mouvements séparatistes et du Convoi en Alberta, principalement : les mouvements perdront-ils leur élan si les mesures de protection de la santé publique sont levées ou si de nouveaux gouvernements conservateurs prennent le pouvoir à Ottawa et à Edmonton? Et quelles mesures, le cas échéant, devraient être prises pour répondre aux griefs et aux forces sous-jacents qui animent ces mouvements?

Cela fait trois ans que notre équipe *Common Ground* mène des recherches sur l’opinion publique et la culture politique de l’Alberta⁵¹. Nous avons l’intention de continuer de mener des enquêtes et de convoquer des groupes de discussion au cours des quatre prochaines années. Cette démarche comprendra des recherches expérimentales sur l’activation des identités tribales et de l’extrémisme.

⁴⁹ Andrew Coyne, « Alberta is on the verge of the constitutional abyss », *Globe and Mail*, 16 août 2022.

⁵⁰ Rob Anderson, Barry Cooper, Derek From, *Free Alberta Strategy*, freealbertastrategy.com/the_strategy

⁵¹ Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter notre site Web : commongroundpolitics.ca.

Actuellement, deux de nos documents de travail sont en cours d’élaboration en vue de leur publication. Le premier porte sur le rôle de l’identité blanche dans l’aliénation de l’Ouest⁵². Le deuxième analyse le rôle du genre dans le régionalisme canadien⁵³.

Nous sommes en train d’agglomérer six de nos sondages Viewpoint Alberta en un seul ensemble de données. Nous pourrions ainsi mener des analyses multivariées plus rigoureuses du phénomène d’aliénation de l’Ouest en Alberta.

⁵² Feodor Snagovsky, Michelle Maroto et Jared Wesley, « White Identity and Western Alienation in Alberta », article devant être présenté à l’assemblée annuelle de la Prairie Political Science Association, Banff (Alberta), le 17 septembre 2022.

⁵³ Jared Wesley, Lisa Young, Loleen Berdahl et Lauren Hill, « Western Alienation and Gender », article devant être présenté au C-Dem Forum on Election Democracy, Toronto, le 13 mai 2022.



Série sur les clivages sociaux : L'évolution des clivages au Canada

Nomi Claire Lazar

Professeure, Université d'Ottawa



La Commission a pour mandat, entre autres, « d'examiner et de faire rapport sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence », y compris « l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, leurs dirigeants, leur organisation et leurs participants. » À cette fin, elle a demandé la contribution de plusieurs spécialistes qui étudient l'évolution des clivages politiques de différents angles. L'ensemble des spécialistes estiment que les membres du convoi étaient motivés par différentes raisons générales et particulières, et qu'ils représentaient également une large diversité d'opinions politiques.

Les notes de recherches soumises à la Commission par les trois premiers spécialistes s'intéressent aux changements dans les grands courants politiques canadiens durant la période précédant le convoi. Puisque ces articles, tout comme le présent mémoire, se trouvent sur le site Web de la Commission, ils ne sont présentés ici qu'en résumé. La Commission avait demandé à la quatrième spécialiste de préparer une analyse du rôle de l'extrémisme dans le convoi. Dans un souci d'efficacité, la spécialiste a orienté la Commission vers un article déjà publié qu'elle avait corédigé, en plus de répondre à des questions de suivi. Pour des raisons de droit d'auteur, nous incluons un lien vers l'article en question, au lieu de le joindre directement. Afin de faciliter l'accès du public à l'information, nous présentons un résumé exhaustif de ce quatrième document ici.

Dans son article, le professeur Frédéric Boily de l'Université de l'Alberta présente une analyse des différents mouvements populistes ayant contribué à la formation du convoi. Il tient également compte des craintes économiques et identitaires vécues par certains supporteurs du convoi. De plus, M. Boily aborde le rôle potentiel de l'évolution de la politique climatique sous le gouvernement Trudeau. Il remarque notamment que l'obligation vaccinale n'était pas nécessairement la principale préoccupation des membres du convoi, mais qu'elle avait plutôt servi d'« accélérateur idéologique » dans le contexte.

Frank Graves, président de la firme Ekos Research, a soumis une note de recherche dans laquelle il décrit les grandes tendances dans l'opinion publique canadienne en ce qui a trait à la montée du mouvement du convoi. Il décrit notamment un changement vers une polarisation opposant des attitudes d'« ouverture » et d'« ordre » dans la population canadienne, dont environ deux tiers s'ouvrent davantage tandis que le dernier tiers se referme de plus en plus. M. Graves fournit plusieurs données sur l'évolution des niveaux de confiance envers les gouvernements, le degré de soutien au convoi au Canada et les corrélats comme le



statut vaccinal, l'attitude à l'égard des minorités visibles, l'appui à l'invasion russe de l'Ukraine, etc.

L'adhésion de certaines figures dirigeantes du convoi au séparatisme albertain constitue le point de départ de l'analyse préparée par le professeur Jared Wesley de l'Université de l'Alberta. Cette analyse porte sur l'évolution de l'aliénation de l'Ouest au cours de la dernière décennie ainsi que ses différentes formes d'expression dans le soutien au séparatisme albertain et au convoi. M. Wesley constate notamment que les personnes appuyant l'un ou l'autre des mouvements présentent en partie les mêmes caractéristiques démographiques. Il en va de même pour le leadership des deux mouvements. Cependant, il observe également que le soutien aux *deux* mouvements est moins fréquent.

Tandis que les trois premiers documents analysent des changements dans les grands courants politiques précédant le convoi, le dernier étudie le rôle de l'extrémisme. Dans un souci d'efficacité, la professeure Stephanie Carvin de l'Université Carleton a orienté la Commission vers un article qu'elle a récemment corédigé avec Kurt Philips et Amarnath Amarasingam sur les éléments extrémistes, opposés à l'immigration et au gouvernement, au sein du convoi¹. Pour faciliter l'accès du public à l'information fournie dans l'article, nous en présentons un résumé exhaustif ici, puisqu'il ne peut être joint directement pour des raisons de droit d'auteur. Comme leurs collègues, les trois chercheurs soulignent la diversité des origines idéologiques et politiques des membres du convoi. Ils notent toutefois les liens étroits de certains leaders du convoi avec le milieu extrémiste et le rôle du convoi comme occasion de recrutement pour l'extrême droite. Cette occasion s'explique par le fait que le récit conspirationniste offre de nouvelles possibilités pour l'alignement de différentes trames narratives, p. ex. en reliant positions contre la vaccination et positions contre l'action climatique.

Selon M^{me} Carvin et MM. Amarasingam et Philips, les mesures sanitaires ont directement motivé la participation de certains protestataires, y compris des groupes anti-vaccins bien établis, comme Vaccine Choice Canada. Ces groupes ont rallié de nombreux Canadiens et Canadiennes dont la vie ou les moyens de subsistance ont été négativement affectés par les mesures sanitaires contre la COVID-19.

¹ <https://policyoptions.irpp.org/magazines/january-2022/anti-lockdown-mobilization-far-right-canada/> (en anglais) Sauf indication contraire, les affirmations présentées dans cette partie de l'article sont tirées de l'article susmentionné ou de commentaires fournis par Mme Carvin en réponse à des questions le 7 juillet 2022.



Par contre, d'autres leaders et participants du convoi entretenaient des liens étroits préexistants avec des mouvements extrémistes, y compris des organisations de l'extrême droite, opposées à l'immigration ou au gouvernement. Rédigeant leur article au début du convoi, les chercheurs mettent en garde contre des éléments extrémistes dont la présence, même minoritaire, représente un potentiel de violence. Certains des leaders qui ont participé au convoi avaient explicitement prôné la violence, à la fois contre des individus canadiens et contre les institutions démocratiques du pays. Ainsi, des médias ont rapporté la présence, au sein du convoi, de Romana Didulo, une adepte des théories conspirationnistes inspirée de la mouvance QAnon. M^{me} Didulo, qui est assez populaire sur les médias sociaux, s'est proclamée reine du Canada²; en décembre 2021, elle a ordonné à ses abonnés de « tirer pour tuer » (*shoot to kill*) sur tout professionnel de la santé qui administre un vaccin à un enfant³. Depuis son interrogation par la GRC, Mme Didulo a cessé les appels directs à la violence. Elle compte parmi un certain nombre de participants au convoi adeptes de QAnon ou d'autres théories conspirationnistes.

Mme Carvin et ses coauteurs avancent que bien qu'il soit erroné de prêter des motivations racistes ou extrémistes à l'ensemble des personnes ayant soutenu le convoi, ce dernier offrait aux extrémistes sur place l'occasion de recruter de nouveaux membres. En effet, les théories conspirationnistes extrémistes permettent de réunir plusieurs préoccupations des participants au convoi dans une seule trame narrative globale, ce qui favorise l'alignement de différentes idées. Dans sa réponse à une question, M^{me} Carvin explique que « les extrémistes y voient une occasion de se mêler à un groupe de personnes qui se méfient déjà du gouvernement et de la science, et de recruter parmi elles. Depuis des années, le mouvement anti-vaccin est nourri aux théories conspirationnistes venant de l'intérieur et de l'extérieur du Canada. Il est alors logique pour [les extrémistes de recruter de nouveaux membres sur la base] de certaines de ces croyances » [traduit par nos soins].

Les trois coauteurs poursuivent en écrivant qu'il est probable de voir les groupes extrémistes, et leurs nouvelles recrues provenant du mouvement anti-vaccin, embrasser une nouvelle problématique. Dans une réponse fournie ultérieurement,

² Leyland Cecco, « “Queen of Canada”: the rapid rise of a fringe QAnon figure sounds alarm », *The Guardian*, 23 août 2022.

<https://www.theguardian.com/world/2022/aug/23/queen-of-canada-qanon-rise-conspiracy-alarm>;

³ Brett Popplewell, « What Happened in Ottawa? Separating the Discontent from the Darker Elements », *The Walrus*, 3 mars 2022. <https://thewalrus.ca/ottawa-convoy/>



M^{me} Carvin a attiré l'attention sur ces membres du convoi qui, en juillet 2022, ont manifesté en appui aux fermiers néerlandais s'opposant à des mesures environnementales. Selon elle, cet exemple illustre la manière dont l'alignement des trames narratives permet d'amener les supporteurs à se rallier à un nouveau sujet d'injustice en suivant la grande trame conspirationniste. La théorie conspirationniste selon laquelle le Forum économique mondial est « une cabale mondiale d'acteurs qui contrôlent des événements ou cherchent à affaiblir les populations occidentales » représente une trame narrative extrémiste fréquente. Selon cette théorie, autant les changements climatiques que les vaccins sont des outils utilisés par ces élites pour « contrôler le monde et porter atteinte à notre mode de vie. » C'est pourquoi de nombreux supporteurs du convoi initialement motivés par leur opposition aux vaccins sont venus, avec le temps, à voir « le programme de lutte aux changements climatiques [...] avec suspicion et une hostilité absolue. »

[Tous les extraits cités dans ce paragraphe ont été traduits par nos soins.]

Ensemble, les quatre documents jettent un regard révélateur sur des aspects fondamentaux du contexte social et politique qui a donné naissance à différents mouvements réunis au sein du convoi. Les trois premiers examinent l'évolution des clivages entre les grands courants politiques ainsi que l'apparition de nouveaux clivages. Le dernier document, quant à lui, analyse le rôle de l'extrémisme au sein du convoi. Les spécialistes consultés mettent en relief des points de convergence et d'alignement de trames narratives entre des groupes qui, à l'origine, se sont joints au convoi pour différentes raisons, mais ont assisté à un alignement de leurs trames narratives respectives. Pour s'acquitter de son mandat, qui demande « d'examiner [...] les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence », y compris « l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, leurs dirigeants, leur organisation et leurs participants », la Commission doit saisir le rôle du mécontentement général et particulier à l'égard de la démocratie, ainsi que le rôle des éléments extrémistes au sein du mouvement du convoi. Plus généralement, les auteurs avancent plusieurs hypothèses qui reflètent une évolution de la politique canadienne qui s'éloigne du clivage gauche-droite traditionnel et tend plutôt vers des clivages pour ou contre l'ouverture et pour ou contre notre système démocratique fédéral actuel.



Série sur les clivages sociaux :
Comprendre le mouvement pour la
liberté : Causes, conséquences et
réponses possibles

Frank Graves

Associé de recherche EKOS

Introduction

Depuis un certain temps, nous étudions les expressions du phénomène que nous appelons le « populisme ordonné »¹. Bien que de nombreuses personnes se soient montrées sceptiques à l'égard de l'affirmation selon laquelle le paysage politique du Canada était façonné par les mêmes forces populistes qui avaient expliqué l'élection de Donald Trump et le référendum sur le Brexit, les preuves empiriques étaient convaincantes. Un indice conçu pour mesurer les perspectives autoritaires (ou ce que nous préférons appeler la vision « ordonnée ») était très prédictif des deux dernières élections fédérales au Canada. Dans cet article, nous démontrerons que la compréhension du populisme ordonné est essentielle pour comprendre l'émergence du soi-disant « mouvement pour la liberté », mais il faut aussi comprendre les impacts des débats sur les vaccins et l'obligation de se faire vacciner ainsi que le rôle croissant de la désinformation dans la formation de ces forces.

Dans ce bref article, nous examinerons les forces s'exerçant à plus long terme qui ont produit ce nouveau tri de la population donnant lieu à un état beaucoup plus polarisé. Nous démontrerons également comment l'arrivée de la pandémie a bouleversé ces forces. Au début de la pandémie, on a constaté au Canada une diminution de la polarisation et un bond très important du sentiment de confiance envers le gouvernement. À mesure que la pandémie s'installait, la polarisation a refait surface, peut-être plus intensément qu'avant la pandémie. La montée éphémère du sentiment de confiance au début de la pandémie avait largement disparu. Ces forces et d'autres, en particulier la présence croissante de la désinformation, ont créé les conditions préalables à l'émergence du « mouvement pour la liberté ».

Fait intéressant, au début de la pandémie en mars 2020, la majorité des Canadiens croyaient que la pandémie ne durerait que six mois. Aujourd'hui, deux ans et demi plus tard, la majorité des gens pensent qu'un retour à la normale ne se produira pas avant au moins deux ans, voire jamais². Cet horizon de la fin de la pandémie, un

¹ Frank Graves, « Northern Populism: Causes and Consequences of the New Ordered Outlook », *University of Calgary School of Public Policy SPP Research Papers*, vol. 13, n° 15 (juin 2020), Calgary, University of Calgary. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3fgG5HR>

² EKOS Research Associates, « Risk Monitor – Wave 35 », août 2022.

horizon qui se dérobe, conjugué à des niveaux de stress connexes et sans précédent³, est également un facteur important à prendre en considération.

Le scepticisme à l'égard de la thèse selon laquelle il y avait effectivement un « populisme du Nord » semblable à celui qui a propulsé Trump aux États-Unis a été abandonné par de nombreuses personnes, au moment où nous avons vu une série de barrages et de manifestations, la plus grave étant l'occupation de la capitale nationale pendant plus de trois semaines.

Nous examinerons l'évolution de la réponse du public au soi-disant mouvement pour la liberté et nous montrerons comment elle est étroitement liée au populisme, à la polarisation et à la politique. Lorsqu'on a demandé aux Canadiens, dans le cadre de notre sondage, de définir les « coûts » saillants de la pandémie, la polarisation profonde au sujet du vaccin a pris la première place d'une liste de coûts potentiels redoutables. Deuxièmement, il y a eu l'érosion du sentiment de confiance envers les institutions.

Notre analyse portera également sur le rôle de la désinformation et de la mésinformation (MIDI). Il s'agit de forces nouvelles extrêmement puissantes, qui accentuent la polarisation et la méfiance de manières qui, il y a à peine 10 ans, semblaient inimaginables. Bien que les répercussions des MIDI puissent être clairement documentées, les réponses stratégiques efficaces se sont révélées quasiment impossibles. Les interconnexions entre ces phénomènes et le nouveau paysage politique ont compliqué la situation. L'essai se terminera par quelques réflexions portant sur l'éventail des réponses à ces menaces, à court, à moyen et à long terme.

1.0 Le contexte historique global

Dans *Northern Populism*⁴, nous avons démontré que le populisme ordonné est une nouvelle force déterminante qui façonne le paysage politique canadien. Malgré

³ EKOS Research Associates, « Risk Monitor – Wave 35 », août 2022.

⁴ Frank Graves, « Northern Populism: Causes and Consequences of the New Ordered Outlook », *University of Calgary School of Public Policy SPP Research Papers*, vol. 13, n° 15 (juin 2020), Calgary, University of Calgary. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3fgG5HR>

l'important scepticisme que suscitait cette analyse à l'époque, le mouvement pour la liberté illustre de façon incontestable cette force au Canada.

Commençons par notre définition du mot « populisme ». Malgré l'intensité de l'intérêt que suscite le sujet, il n'a pas vraiment de signification scientifique sociale claire. Les principaux experts semblent s'accorder pour dire que le populisme se compose de deux éléments principaux, à savoir 1) l'idée qu'il existe une élite corrompue, ce qui suscite une profonde méfiance à l'égard de l'ordre établi actuel, et 2) la croyance que le pouvoir devrait être mieux restitué au peuple (qui, la plupart du temps, devient « les gens comme moi », et non « les autres »). Les autres caractéristiques courantes du populisme, que certains qualifient aussi de stratégie visant à gouverner ou à gagner le pouvoir, sont les tendances au nativisme, le scepticisme à l'égard des autorités établies comme les médias et la communauté scientifique, l'aversion pour les étrangers, et une affinité avec le « quelque part » local plutôt que le « n'importe où » global⁵.

Le populisme est généralement dénué d'idéologie et peut s'exprimer dans l'ensemble du spectre idéologique. Nous nous intéressons à une forme particulière de populisme : le populisme autoritaire – ou ordonné⁶. Les conditions clés de la montée du populisme autoritaire ou « ordonné » sont les suivantes :

- le déclin de la classe moyenne, la stagnation des salaires et l'hyperconcentration de la richesse au sommet du système;
- des changements de valeur majeurs qui font en sorte que des valeurs plus progressistes remplacent les valeurs sociales traditionnelles conservatrices, ce qui, de concert avec le désespoir économique, produit un contrecoup culturel de la part de ceux qui voient leur identité et leurs privilèges disparaître;
- un sentiment croissant de menace extérieure exprimé à la fois par une forte montée à long terme de la conviction que le monde est devenu massivement plus dangereux, et par une menace normative en hausse selon laquelle le pays et ses institutions publiques vont dans la mauvaise direction;
- une perte de confiance et une polarisation idéologique.

⁵ David Goodhart, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017

⁶ Kristin Nelson, « Who's drawn to fascism? Postwar study of authoritarianism makes a comeback », *Ideas*, Radio CBC/Radio Canada, émission du 4 avril 2021. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3PxajlH>

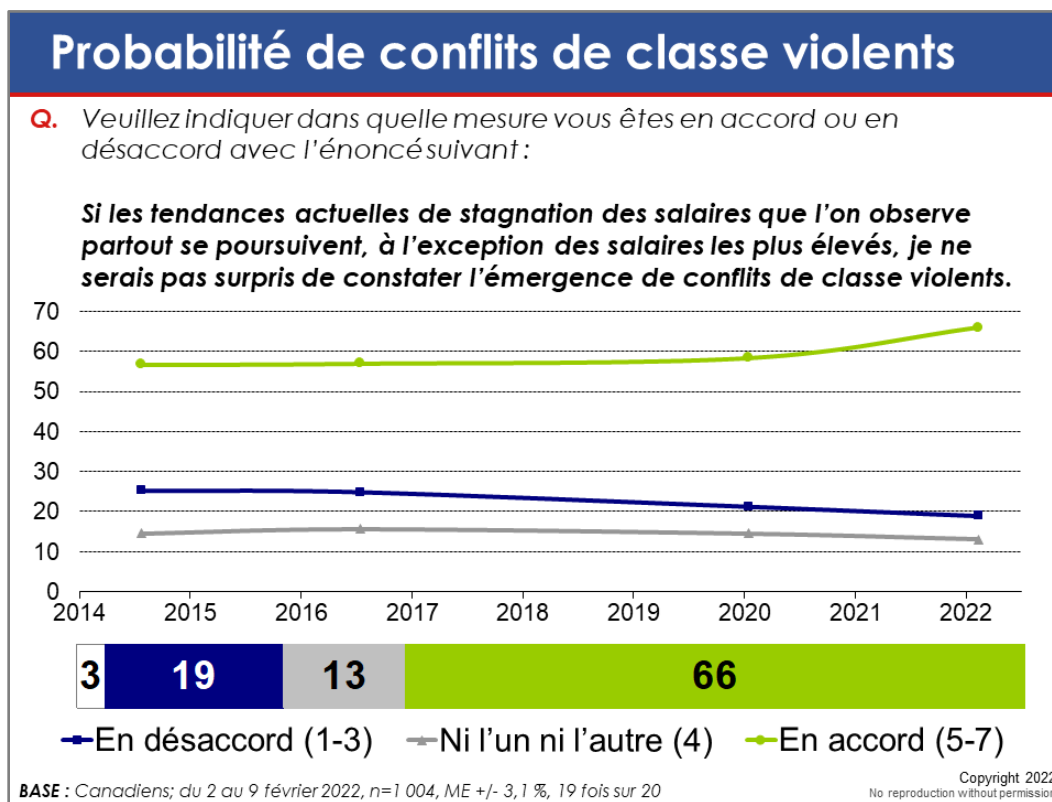
En réfléchissant à l'évolution du paysage politique, il est important de reconnaître que le spectre traditionnel gauche-droite s'est transformé en un axe ouvert-ordonné. Bien que l'on observe un certain nombre de continuités dans les axes ouvert-ordonné et gauche-droite, il y a aussi de profondes différences, comme le montre le tableau simplifié ci-dessous. Le tableau suivant présente un résumé stylisé de ce que nous pensons être certaines des principales différences entre l'axe gauche-droite traditionnel et le nouvel axe ouvert-ordonné. La lignée exacte et l'évolution des axes gauche-droite et ouvert-ordonné ne sont pas claires et exigent des recherches plus poussées.

Tableau 1 : Axes gauche-droite et ouvert-ordonné	
<i>En quoi la nouvelle vision ordonnée diffère-t-elle de l'axe gauche-droite traditionnel?</i>	
Gauche	Droite
<ul style="list-style-type: none"> -Collectivisme -Gouvernement actif -Maladies sociales produites par la société -Réadaptation 	<ul style="list-style-type: none"> -Individualisme -Gouvernement minimal -Citoyens individuels responsables des problèmes sociaux -Sanction
Ouvert	Ordonné
<ul style="list-style-type: none"> -Cosmopolite -À tout endroit -Pro-diversité et immigration -Optimiste quant à l'avenir -Raison et preuves -Créativité 	<ul style="list-style-type: none"> -Altruisme paroissial⁷ -À un endroit précis -Profondes réserves au sujet de la diversité, sentiment anti-immigration -Profondément pessimiste quant aux institutions publiques/au futur -Certitude morale -Bonne conduite

Les deux tiers de la population canadienne (66 %) conviennent pour dire que si les tendances actuelles par rapport à la concentration de la richesse au sommet se poursuivent, nous pourrions bien voir des « conflits de classe violents » (comparativement à 58 % en 2020). Ce chiffre est considérablement plus élevé parmi

⁷ Jonathan Haidt, *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*, New York, Pantheon Books, 2022.

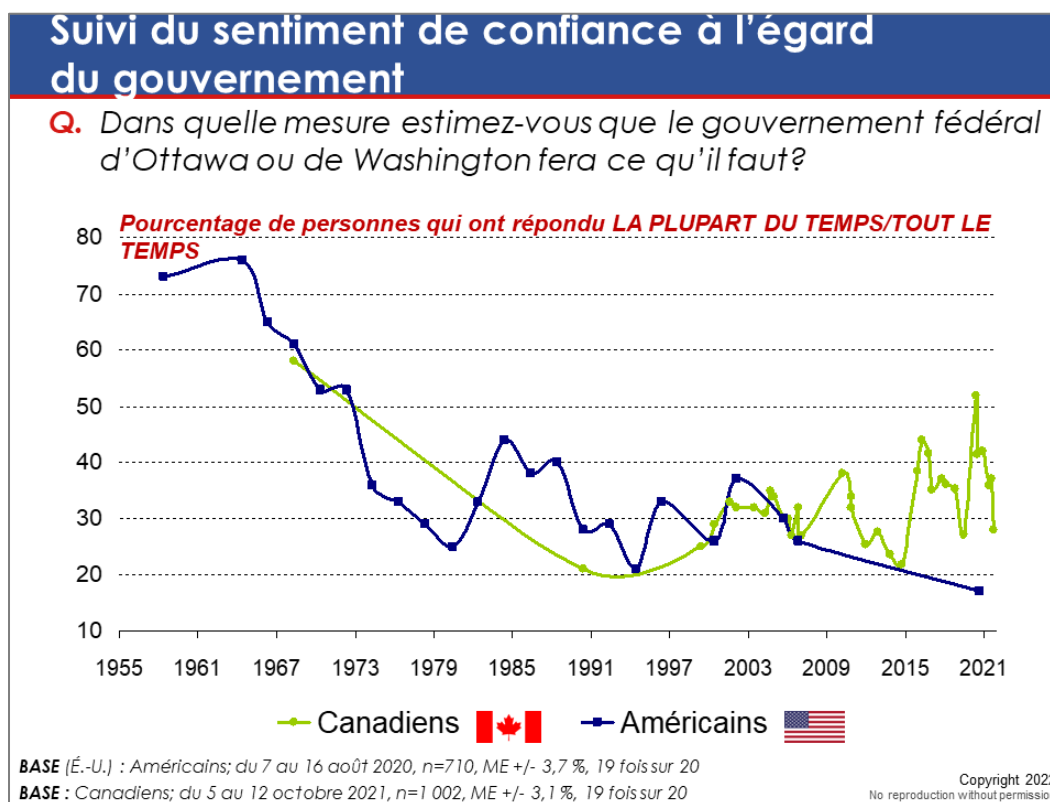
les gens qui sont favorables au « mouvement pour la liberté », qui est le plus fort chez les hommes économiquement vulnérables qui n'ont pas fait d'études universitaires.



2.0 Les répercussions de la pandémie sur cette nouvelle polarisation

La pandémie a d'abord entraîné une diminution spectaculaire des opinions polarisées sur le gouvernement et le pays, et le sentiment de confiance envers le gouvernement fédéral et l'approbation du gouvernement fédéral ont effectué un énorme bond. La confiance envers les professionnels et les institutions (et peut-être la cohésion sociale) a également augmenté de façon assez spectaculaire. En effet, la confiance envers le gouvernement, les politiciens et les fonctionnaires a atteint son plus haut niveau depuis 25 ans. Il est intéressant de noter qu'il n'y a pas eu d'augmentation de ce genre aux États-Unis, ce qui pourrait expliquer le taux de vaccination moins élevé

au pays, comparativement au Canada, car les sentiments de confiance à l'égard du gouvernement, de la science et de la santé publique sont tous interreliés⁸.

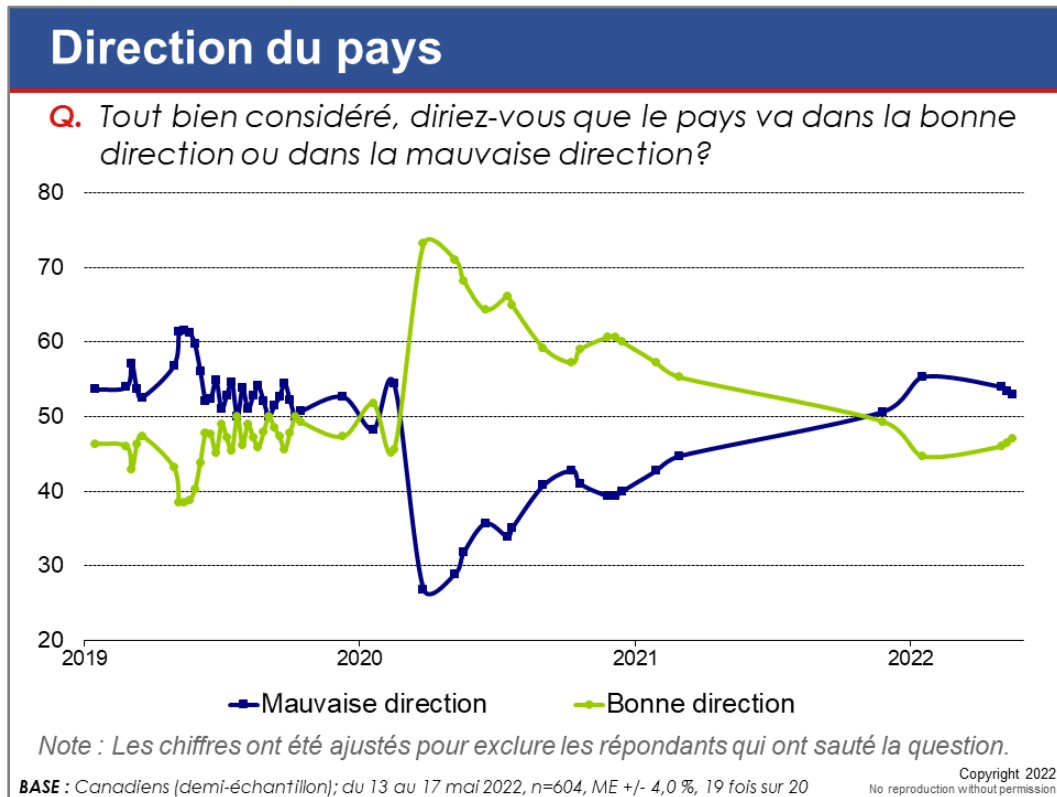


Cependant, avec le temps, la polarisation a commencé à s'installer de nouveau. Pour ce qui est du sentiment de confiance à l'égard de l'orientation nationale, le taux de Canadiens qui estimaient que le pays allait dans la bonne direction au printemps 2020 (73 %) a récemment chuté pour atteindre seulement 47 %. La confiance à l'égard de l'orientation nationale était particulièrement faible chez les hommes de moins de 50 ans, les résidents de l'Alberta et de la Saskatchewan, les Canadiens de la classe ouvrière et les personnes qui n'ont pas fait d'études universitaires. Ces groupes comptent parmi ceux qui affichent les plus hauts niveaux d'identification avec les mouvements pour la liberté et contre les obligations de vaccination.

En particulier, de vives divisions émergent sur la ligne de faille ouvert-ordonné. Non seulement cela produit des réponses différentes aux défis liés aux comportements sécuritaires, mais cela se manifestera également dans d'autres versions du paysage

⁸ Doyle McManus, « Canada just surpassed us on vaccinations. Good for them, and shame on us », *Los Angeles Times*, édition du 1^{er} août 2021. Disponible en ligne au : <https://lat.ms/3PI9eOn>

canadien après la COVID-19. Par exemple, les personnes qui sont favorables aux mouvements pour la liberté et contre les obligations de vaccination sont aussi beaucoup plus susceptibles de considérer les changements climatiques comme une question futile ou un faux problème.

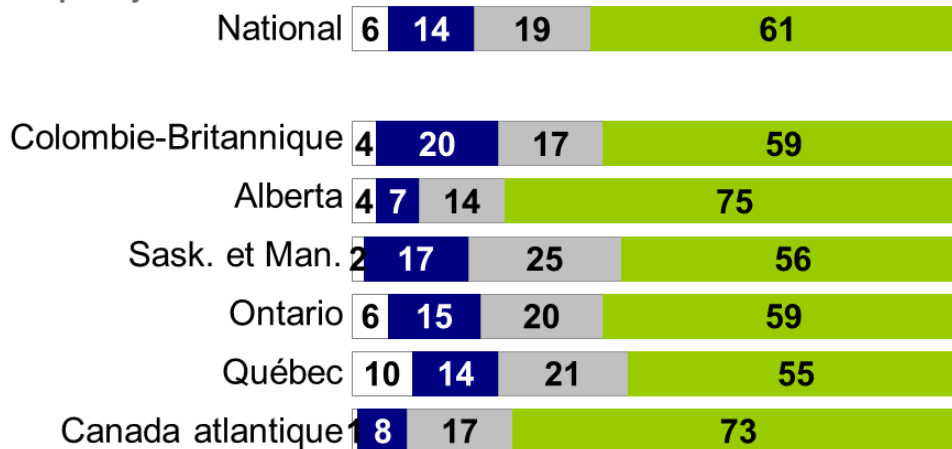


On s'entend de plus en plus pour dire que le pays n'a jamais été aussi polarisé. La polarisation autour des vaccins est l'une des principales sources d'anxiété et un nombre record de personnes au pays s'inquiètent des conflits de classe « violents » si la tendance à la concentration de la richesse se poursuit.

Opinions sur la polarisation

Q. Veuillez indiquer dans quelle mesure vous êtes en accord ou en désaccord avec les énoncés suivants :

Selon moi, le Canada n'a jamais été aussi polarisé qu'aujourd'hui



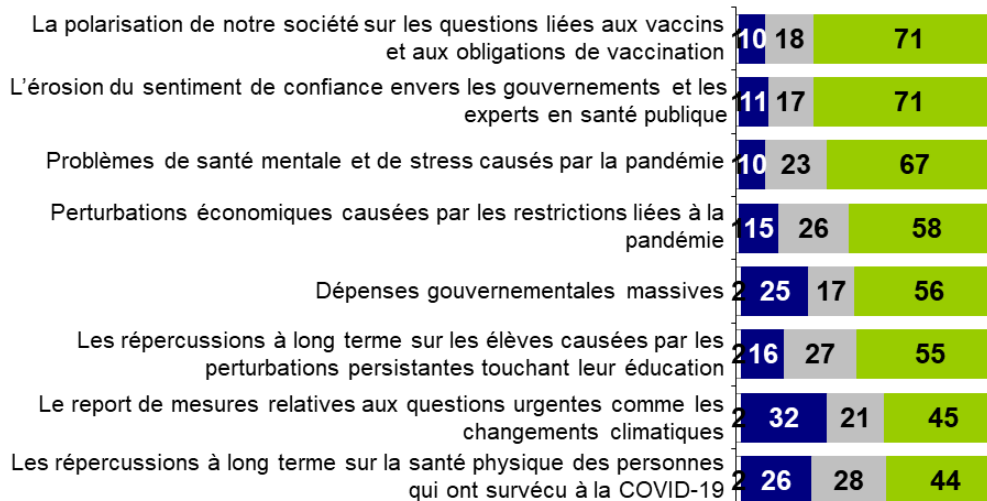
□ NSP/AR ■ En désaccord (1-2) ■ Ni l'un ni l'autre (3) ■ En accord (4-5)

BASE : Canadiens, du 17 au 22 mars 2022, n=1 048, ME +/- 3,0%, 19 fois sur 20

Copyright 2022
No reproduction without permission

Comptabilisation préliminaire des coûts liés à la pandémie

Q. Selon vous, quel est le niveau de gravité des coûts liés à la pandémie de COVID-19 suivants?



□ NSP/AR ■ Pas grave (1-2) ■ Un peu grave (3) ■ Grave (4-5)

BASE : Canadiens, du 25 février au 3 mars 2022, n=1 097, ME +/- 3,0%, 19 fois sur 20

Copyright 2022
No reproduction without permission

3.0 Le Convoi de la liberté et la *Loi sur les mesures d'urgence*

Les manifestations dites « pour la liberté » ont clairement capté l'attention du public et ont vu le pays divisé en deux groupes, soit 1) ceux qui comprenaient le mouvement et qui « s'identifiaient » à la cause et 2) ceux pour qui ce n'était pas le cas. La plupart des Canadiens conviennent que le pays n'a jamais été aussi polarisé et ce point de vue est plus fort chez les partisans du Convoi.

La polarisation est intense, mais elle ne divise pas le pays en deux groupes de taille égale. L'appui du public pour les manifestations variait selon le libellé de la question, mais l'opposition l'emportait toujours sur l'appui d'une grande majorité. Par exemple, le « protocole d'entente » du Convoi de la liberté, un document publié sur le site Web des manifestants qui exigeait que le gouverneur général et le Sénat annulent toutes les restrictions liées à la lutte contre la pandémie à l'échelle du pays ou qu'ils démissionnent, a suscité l'appui de 22 % de la population canadienne⁹, ce qui nous donne le seuil inférieur de soutien au mouvement. De même, 22 % de la population à l'échelle nationale « s'identifiait » aux manifestants¹⁰. En revanche, les manifestants ont peut-être ressenti une certaine sympathie en tant que « défavorisés »; ce qui est frappant, c'est que 38 % des Canadiens croient qu'ils soulèvent des problèmes pertinents, comparativement à 58 % qui les considèrent comme une minorité.

Au fil du temps, la sympathie pour les manifestations du Convoi a semblé s'estomper quelque peu, mais un segment résiduel de partisans demeure intensément engagé sur le plan émotif. Nous concluons en disant que le mouvement pour la liberté englobe entre le quart et le tiers de la population canadienne; le mouvement représente une minorité, mais pas un groupe marginal.

⁹ EKOS Research Associates, « Risk Monitor – Wave 28 », février 2022.

¹⁰ EKOS Research Associates, « Risk Monitor – Wave 29 », février 2022.

Soutien aux manifestations du Convoi de la liberté

Q. *Comme vous le savez peut-être, les manifestations du Convoi de la liberté sont un mouvement de protestation continu composé de camionneurs et d'autres manifestants qui, entre autres, ont bloqué plusieurs villes canadiennes et des passages frontaliers avec les États-Unis en février 2022. La manifestation a été déclenchée par des obligations de vaccination pour les conducteurs de camions transfrontaliers, mais s'est ensuite intensifiée pour tenter de mettre fin à toutes les restrictions liées à la pandémie. Dans quelle mesure appuyez-vous ce mouvement ou vous y opposez-vous?*

Du 2 au 6 mai 2022



BASE : Canadiens; du 2 au 6 mai 2022, n=1 559, ME +/- 2,5 %, 19 fois sur 20

Du 16 au 21 février 2022



BASE : Canadiens, du 16 au 21 février 2022, n=1 003, ME +/- 3,1 %, 19 fois sur 20

NSP/AR En opposition (1-2) Ni l'un ni l'autre (3) Appuie (4-5)

Copyright 2022
No reproduction without permission

Perception de l'authenticité de la contestation du Convoi de la liberté

Q. *[SI LES RÉPONDANTS SUIVENT DE TRÈS PRÈS/ASSEZ PRÈS] Certaines personnes disent que la manifestation du Convoi de la liberté est un reflet authentique de la colère et des préoccupations du grand public, tandis que d'autres disent qu'elle reflète les points de vue d'une minorité marginale. Lequel de ces énoncés se rapproche le plus de votre point de vue?*



La manifestation reflète la colère et les inquiétudes de la population

La manifestation reflète l'opinion d'une petite minorité

NSP/AR

BASE : Si les répondants suivent de près; du 2 au 9 février 2022, n=928, ME +/- 3,2 %, 19 fois sur 20

Copyright 2022
No reproduction without permission

Les manifestations ne reflétaient pas la vision du public dans son ensemble sur des questions comme le port du masque et le passeport vaccinal, mais elles n'étaient pas non plus simplement l'expression d'une minorité marginale. Il ne s'agit pas d'un quart aléatoire du public. Le phénomène est sous-tendu par des facteurs démographiques, comportementaux et comportementaux précis¹¹.

Un important moteur de sympathie à l'égard de la manifestation du Convoi était de nature générationnelle. Les moins de 50 ans au Canada (en particulier les hommes de moins de 50 ans) étaient beaucoup plus favorables aux manifestations et à leur cause, et l'équilibre entre l'appui et l'opposition était divisé assez également entre ces jeunes cohortes. Pour les Canadiens de plus de 50 ans, l'opposition à ce mouvement a été forte. Parmi les autres facteurs clés, mentionnons l'éducation (les personnes ayant suivi des études collégiales étant les plus favorables et celles ayant suivi des études universitaires étant les plus opposées) et la taille du ménage (le niveau de soutien aux manifestations étant corrélé au nombre d'enfants). Sans surprise, le soutien était fortement lié à l'acceptation du vaccin; 97 % des opposants à la vaccination appuyaient les manifestations, comparativement à seulement 12 % de ceux qui ont reçu trois doses ou plus.

Les partisans du mouvement pour la liberté sont beaucoup moins bien informés et beaucoup plus inquiets sur le plan économique, et leur soutien est étayé par le ressentiment intergénérationnel et les conflits de classe. Les partisans se méfient énormément du gouvernement et rejettent presque entièrement toute autre restriction.

L'une des principales caractéristiques des partisans des manifestations du Convoi est qu'ils obtiennent des indices beaucoup plus élevés sur l'échelle de la vision ordonnée (autoritaire) et qu'ils sont beaucoup plus hostiles aux exogroupes. Cela est lié à un sentiment de statut et de menace identitaire, ainsi qu'à un ressac des valeurs qui fait écho aux thèmes que l'on retrouve dans ce qu'on appelle la pensée du complot de « grand remplacement », courante aux États-Unis. En effet, les partisans sont trois fois plus susceptibles de dire qu'il y a trop d'immigration et que trop d'immigrants sont membres de minorités visibles.

¹¹ Michael Valpy et Frank Graves, « Who supports the 'freedom' protesters and why », *Toronto Star*, édition du 16 février 2022. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3QxksGy>

Approbation du gouvernement selon le niveau de soutien aux manifestations

Q. *Tout bien considéré, dans quelle mesure approuvez-vous ou désapprouvez-vous la façon dont les entités suivantes gèrent la pandémie de COVID-19?*
Le gouvernement du Canada dans son ensemble

S'oppose à la contestation du Convoi



Appuie la contestation du Convoi



- NSP/AR
- Ni l'un ni l'autre (3)
- Désapprouve (1-2)
- Approuve (4-5)

BASE : Canadiens, du 2 au 9 février 2022, n=1 004, ME +/- 3,1 %, 19 fois sur 20

Copyright 2022
No reproduction without permission

Soutien aux contestations du Convoi de la liberté selon l'indice ouvert-ordonné

Q. *Dans la mesure de vos connaissances, dans quelle mesure êtes-vous favorable ou défavorable à cette contestation?*

Vision ouverte



Vision neutre



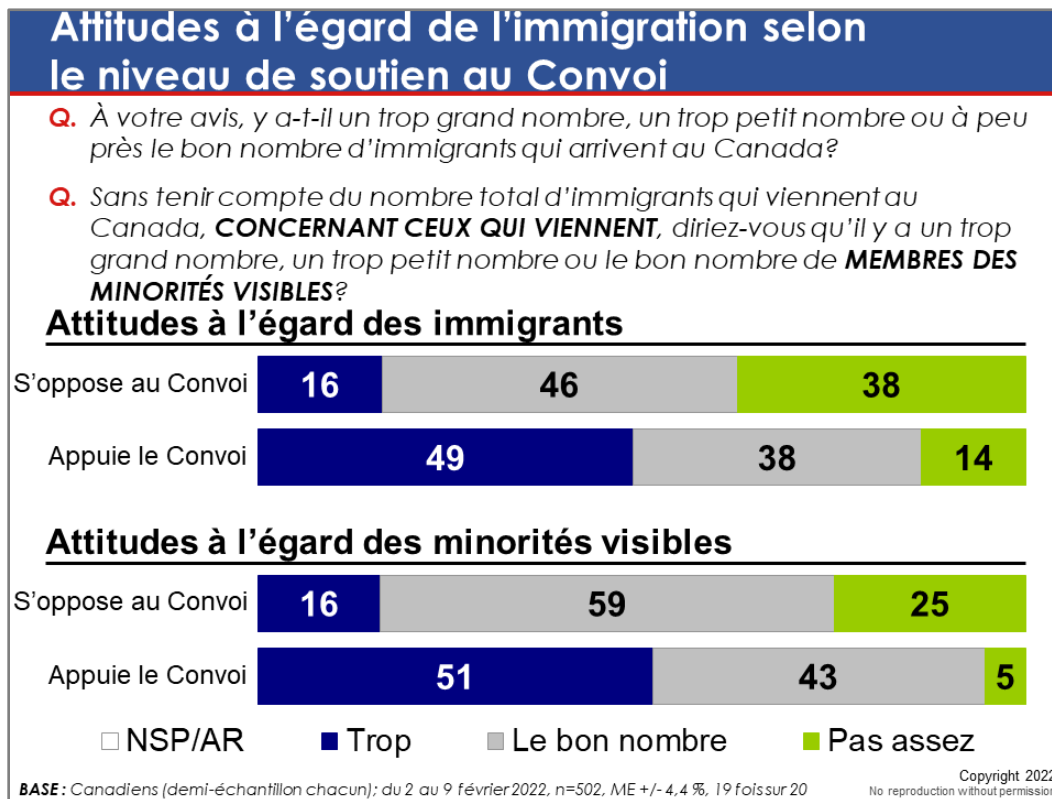
Vision ordonnée



- NSP/AR
- En opposition (1-2)
- Ni l'un ni l'autre (3)
- Appuie (4-5)

BASE : Suivi des contestations; du 2 au 9 février 2022, n=1 004, ME +/- 3,1 %, 19 fois sur 20

Copyright 2022
No reproduction without permission



Il est possible que les inquiétudes économiques motivent les manifestations autant que les problèmes liés à l'obligation de se faire vacciner et de porter un masque. Les plus farouchement opposés au port du masque et aux obligations ont (de loin) les perspectives économiques les plus sombres. Les expressions « culturelles » (p. ex., une plus grande antipathie à l'égard de l'immigration) peuvent être encore plus préoccupantes, mais ce ne sont pas elles qui ont déclenché ces forces.

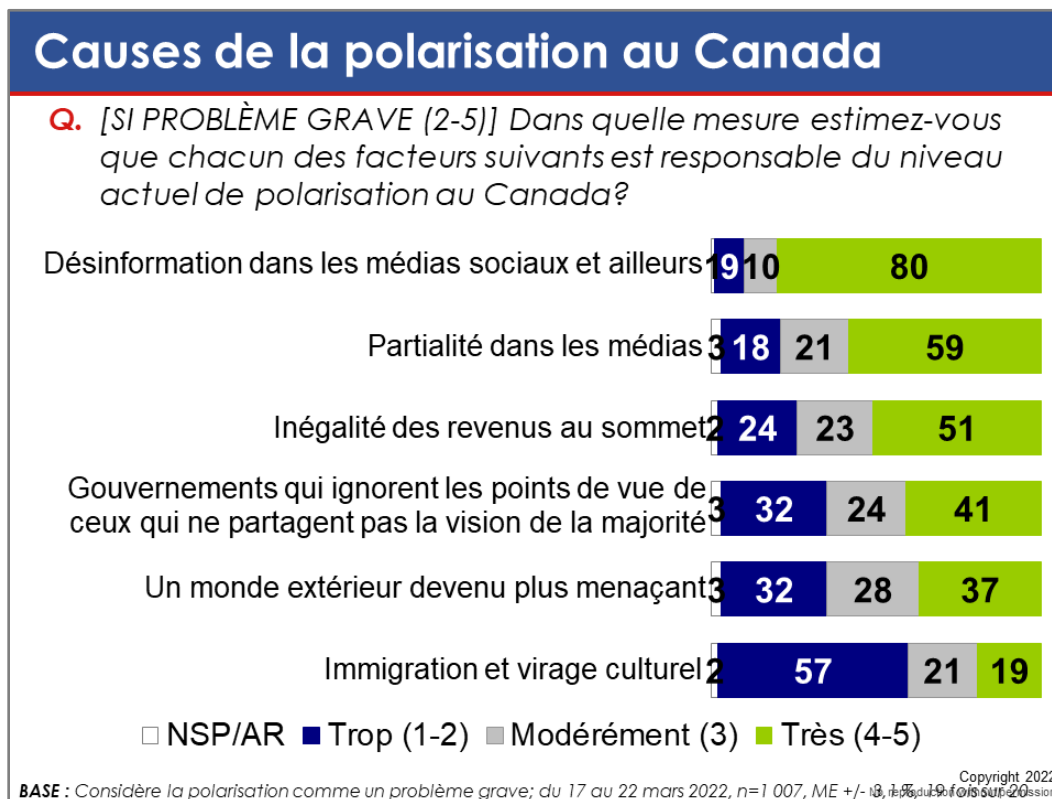
4.0 Le rôle de la désinformation

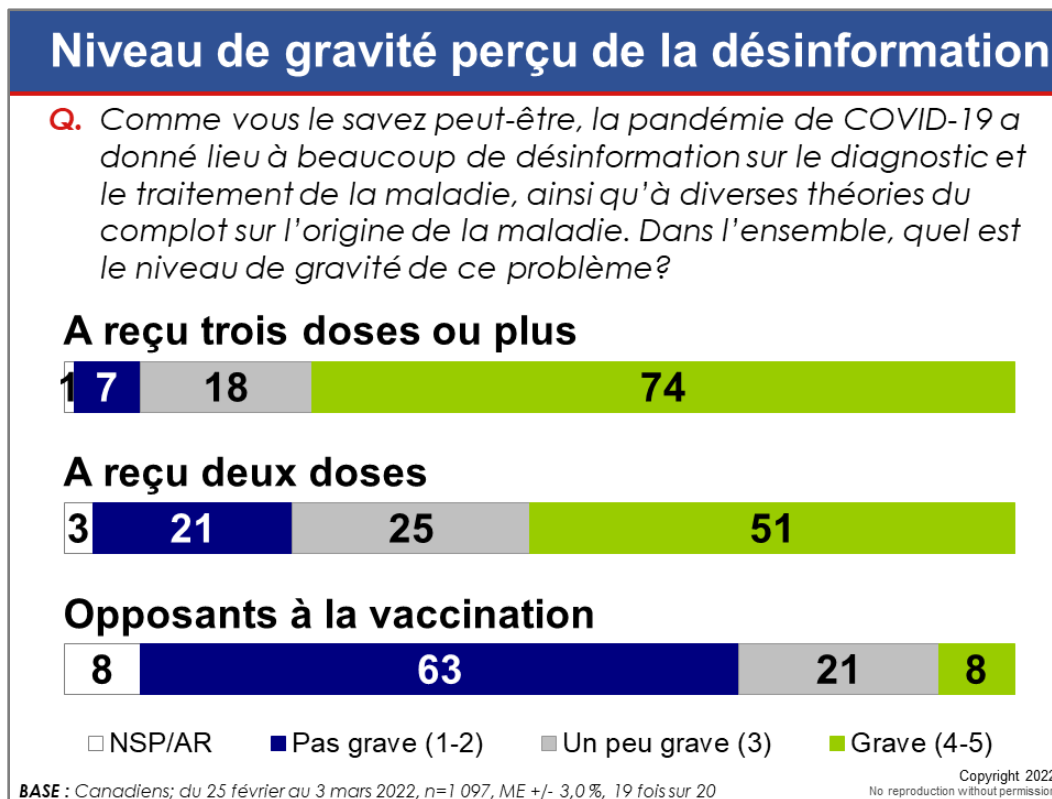
La désinformation prolifère à un rythme alarmant. Elle a un effet extrêmement corrosif sur l'intérêt public (p. ex., taux de vaccination) et la démocratie. Conjugée à d'autres changements structurels, elle radicalise une grande partie de la droite canadienne.

Il est clair que la désinformation est liée à la méfiance, à la polarisation et, en particulier, au refus de se faire vacciner. De même, l'opposition aux passeports vaccinaux montre une corrélation linéaire avec la désinformation. La désinformation a polarisé le débat portant sur les vaccins et les passeports qu'elle transformera en débats sur la politique étrangère, l'urgence climatique et bien d'autres questions.

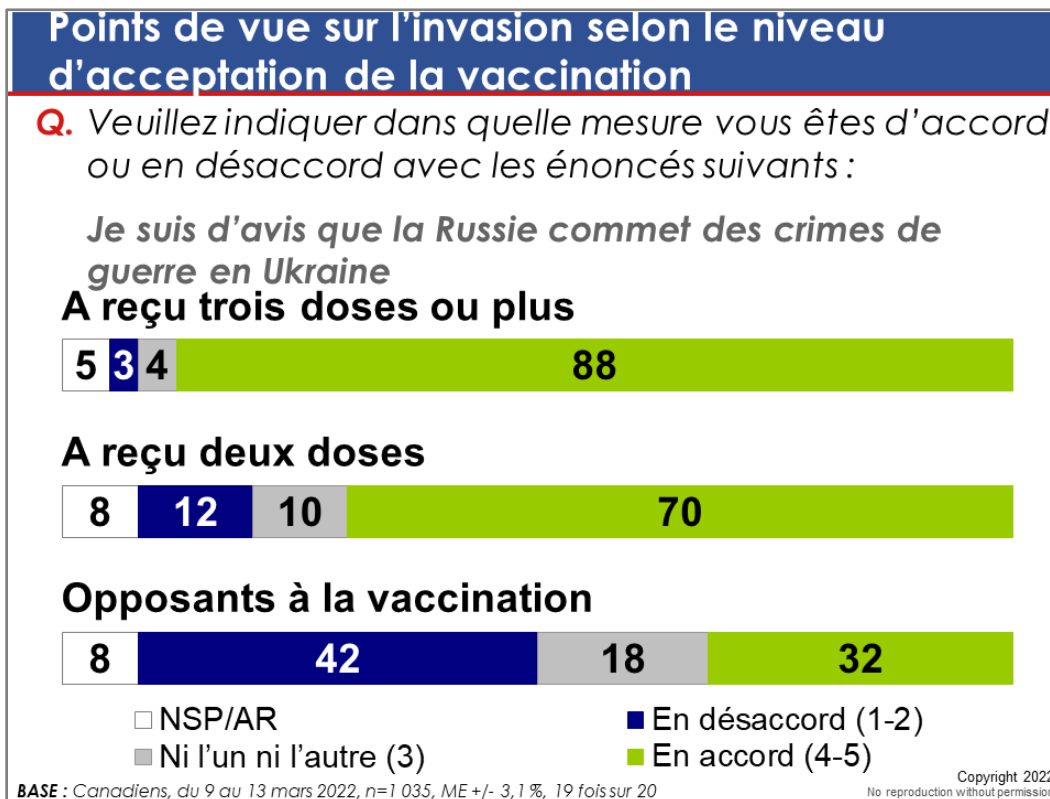
Elle a une forte corrélation avec le sentiment de méfiance à l'égard des milieux médicaux et scientifiques. La méfiance vis-à-vis du secteur du journalisme est également liée à la désinformation. Ces résultats suggèrent que les personnes mal informées se tournent vers d'autres médias, comme les médias sociaux, pour obtenir des renseignements et des conseils souvent fallacieux.

De loin, les Canadiens considèrent que la désinformation est l'un des principaux moteurs de la polarisation, un problème qui est nié dans le monde des opposants à la vaccination et des partisans du Convoi de la liberté. Une nette majorité de la population canadienne considère les médias sociaux comme le principal responsable de la montée de la désinformation.

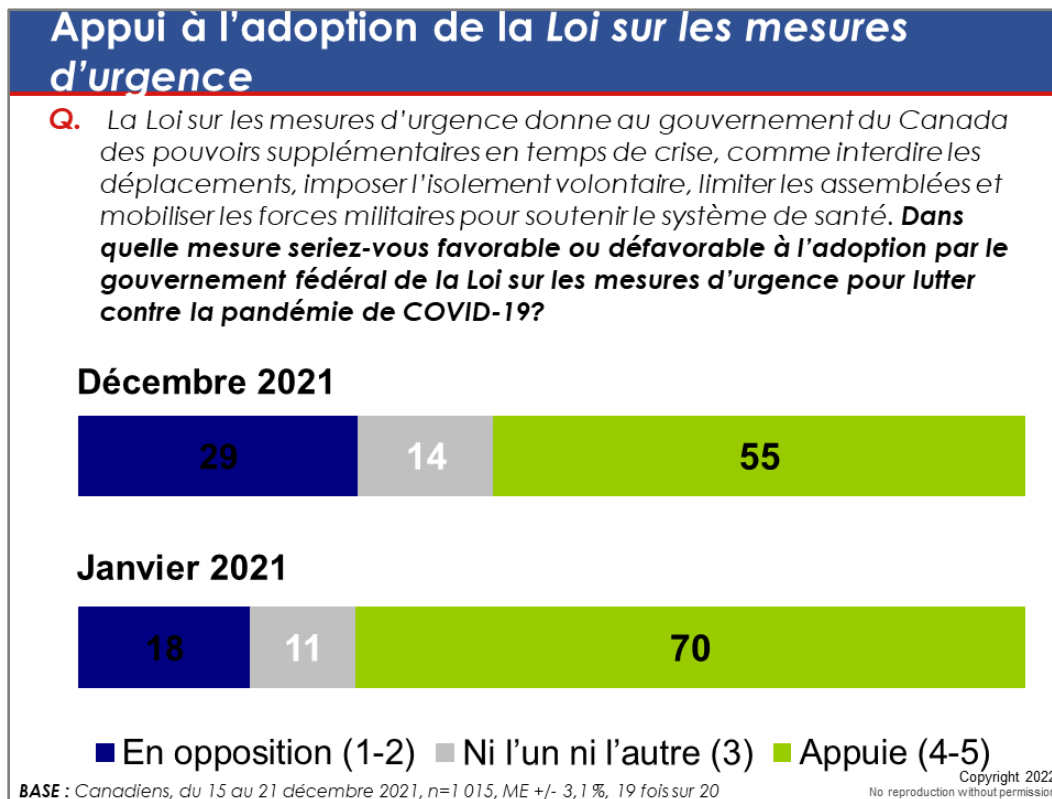




La désinformation se répand rapidement dans d'autres domaines faisant l'objet de débats. Par exemple, l'importance perçue de questions comme l'égalité raciale, la réconciliation et les changements climatiques est fortement corrélée aux niveaux de désinformation. Plus particulièrement, la condamnation quasi universelle de l'invasion russe de l'Ukraine a un important groupe hors-jeu : le segment désinformé des anti-vaccins et des anti-restrictions. La même désinformation qui sous-tend le refus de la vaccination alimente également des niveaux de sympathie beaucoup plus élevés à l'égard de l'invasion russe. Le fait que les opposants à la vaccination sont 14 fois plus susceptibles de ne pas être d'accord que la Russie commet des crimes de guerre et 26 fois plus susceptibles de dire que le Canada ne devrait rien faire illustre bien l'agilité et le pouvoir de la désinformation.



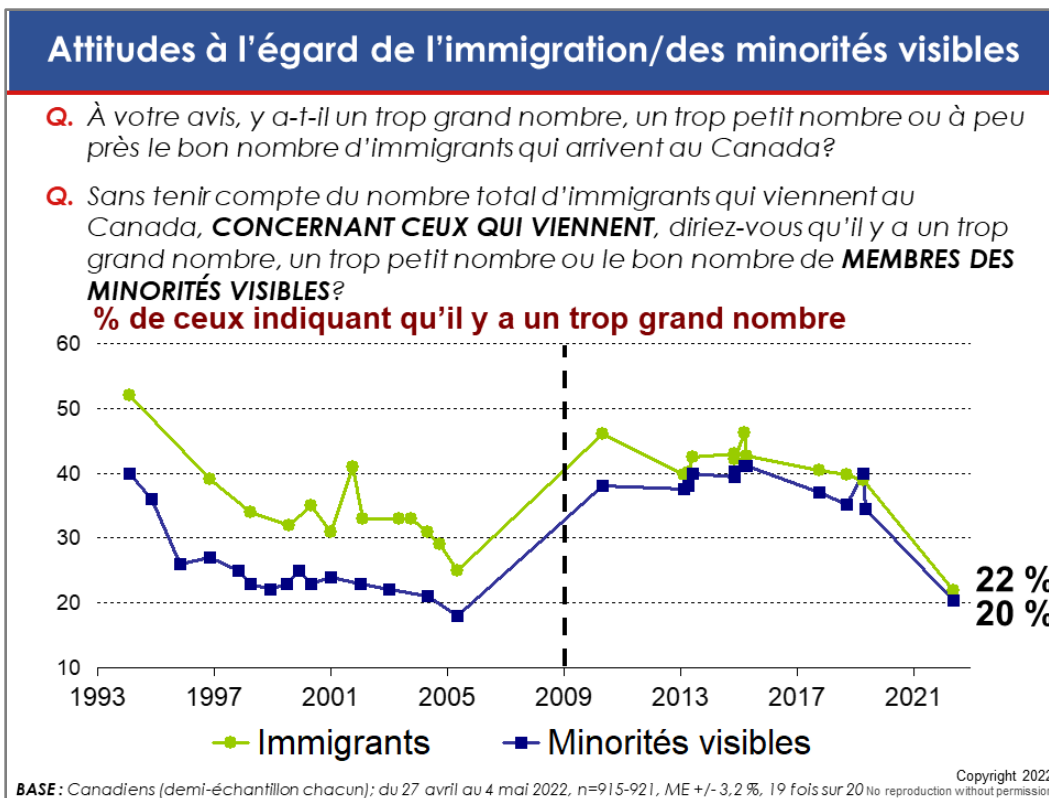
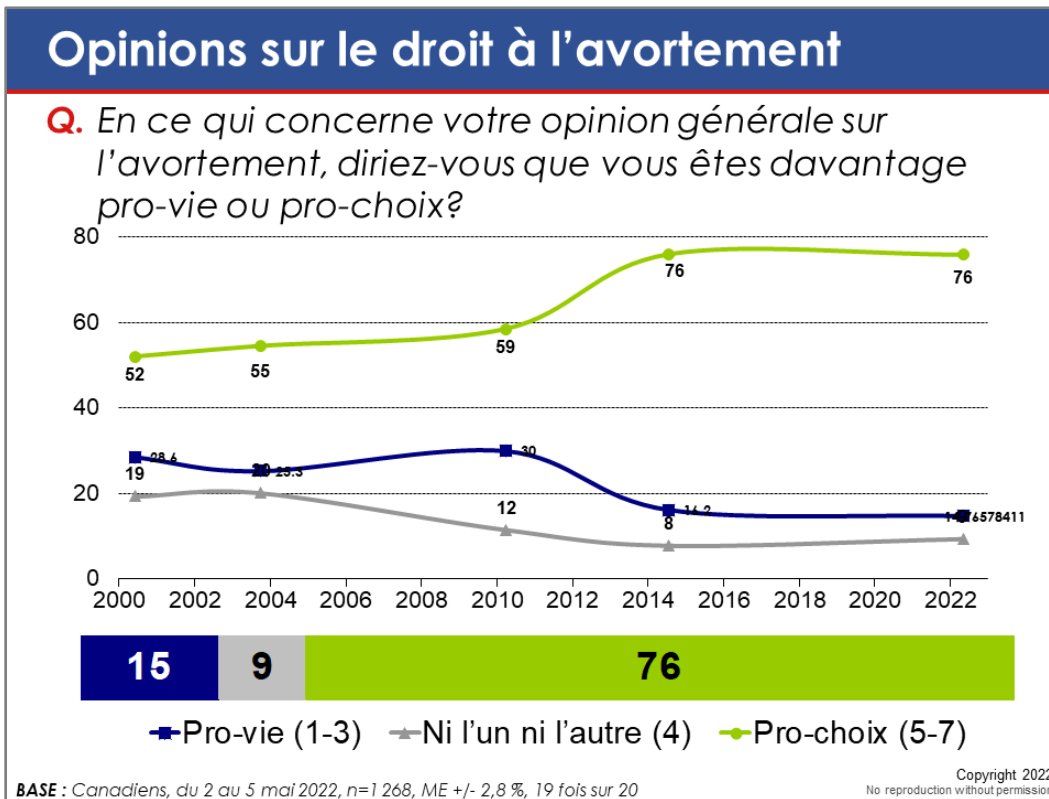
En décembre 2021, un peu plus d'un mois avant l'arrivée des manifestations des camionneurs à Ottawa, plus de la moitié des Canadiens (55 %) ont appuyé l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour lutter contre la pandémie de COVID-19. (Toutefois, l'appui à la Loi peut avoir été davantage une mesure d'anxiété du public qu'une mesure d'appui à une mesure gouvernementale particulière.) Bien que cette question précède l'invocation de la Loi, elle montre que la majorité du grand public appuie son utilisation théorique.



5.0 Le paradoxe ouvert

Dans l'ensemble, la polarisation se poursuit (et s'intensifie peut-être), mais le point d'appui créant la division ouvert-ordonné s'est déplacé du côté Ouvert (voir le tableau 1 pour avoir une description du spectre ouvert-ordonné). Les attitudes à l'égard de l'avortement, des armes à feu, du commerce, des manifestations du Convoi, etc. suggèrent toutes un changement de vision. Ce « paradoxe ouvert » est occulté par l'intensité des adversaires. Par exemple, même aujourd'hui, une nette majorité de la population appuie le concept du passeport vaccinal abandonné.

Le Canada est demeuré particulièrement « ouvert » dans des domaines clés comme l'immigration, le commerce, la diversité et les droits de la personne. L'opposition à l'immigration atteint notamment des creux historiques (inversement liés à l'éducation, à la classe sociale). Mais à mesure que le Canada se montre résolument ouvert, ironiquement, cette ouverture peut accentuer la polarisation et la menace ressenties par la minorité ordonnée (p. ex., une réponse dialectique à la menace perçue?).



6.0 Conclusions

Comprendre les forces qui ont produit le mouvement pour la liberté est essentiel pour remédier au phénomène de polarisation qui règne dans le pays. Pour mieux comprendre les causes et les conséquences du mouvement pour la liberté, il faut comprendre la montée du populisme et les facteurs qui y ont contribué. Nous avons esquissé certains éléments clés, en faisant remarquer qu'ils se diffusent depuis un certain temps dans le monde occidental (y compris au Canada). Il existe toutefois des expressions uniques propres au Canada.

Pour ce qui est de l'avenir, nous apportons plusieurs suggestions. Premièrement, nous remarquons que les portraits des personnes attirées par la vision populiste, décrites comme « déplorables » ou « radicales marginales », ne sont pas utiles; ils intensifient plutôt les émotions ressenties parmi ces groupes. Certaines raisons à leurs doléances sont légitimes, même si elles sont mal éclairées et que les solutions n'ont pas de sens. Il est prouvé que le fait d'offrir des espaces d'écoute sécuritaires produit une certaine atténuation de la polarisation¹². Nous suggérons de privilégier des outils de mobilisation du public dans le cadre desquels des échantillons représentatifs peuvent offrir des conseils éclairés, réfléchis et représentatifs aux décideurs.

Ensuite, nous sommes en train de perdre la guerre contre la désinformation et nous devons faire des progrès immédiats dans l'élaboration de solutions pratiques au problème des MIDI. Nous avons déjà vu à quel point la désinformation et la polarisation ont donné lieu à des problèmes contrecarrant les efforts visant à surmonter la pandémie de COVID-19. À l'avenir, la désinformation peut avoir d'autres répercussions sur la sécurité publique et nationale. La désinformation et la polarisation peuvent alimenter les flammes de la haine raciale et de la suprématie blanche – deux phénomènes qui, nous le constatons, sont en hausse depuis quelques années. Des recherches laissent également entendre que la désinformation s'étend au déni des changements climatiques.

Nous notons également que la polarisation est trop profondément enracinée pour être éliminée à court terme simplement grâce à l'éducation. Il est probable que des approches comme les passeports vaccinaux, qui, bien qu'impensables pour le mouvement pour la liberté, pourraient être nécessaires pour faire face à la pandémie. L'idée de revenir à une période définie où les passeports seraient utilisés pour stimuler

¹² EKOS Research Associates, « Risk Monitor – Wave 32 », mars 2022.

des niveaux plus élevés de participation à un nouveau vaccin bivalent est appuyée par une majorité de près de trois contre un.

Enfin, bien que les expressions de ce mouvement soient probablement plus vives dans le domaine culturel, les forces qui les ont mis en mouvement sont enracinées dans des facteurs économiques et dans les changements observés dans la structure des classes. Si nous tenons vraiment à réaliser des progrès à long terme, nous devons recréer le discours économique de l'espoir et de la prospérité partagée.

Lectures supplémentaires

Frank Graves, « Northern Populism: Causes and Consequences of the New Ordered Outlook », *University of Calgary School of Public Policy SPP Research Papers*, vol. 13, n° 15 (juin 2020), Calgary, University of Calgary. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3fgG5HR>

Frank Graves, « Polarization, populism, and pandemic: implications for Canadian outlook on the world », dans *Canada Among Nations 2020: Political Turmoil in a Tumultuous World*, New York, Palgrave Macmillan, 2021. Imprimé.

Frank Graves, « Pandemic, Polarization, and Expectations for Government: Rising Optimism about vaccine meets rising pessimism about second wave », 2 décembre 2022. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3R4fGQT>

Kristin Nelson, « Who's drawn to fascism? Postwar study of authoritarianism makes a comeback », *Ideas*, Radio CBC/Radio Canada, émission du 4 avril 2021. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3PxajlH>

Michael Valpy et Frank Graves, « Who supports the 'freedom' protesters and why », *Toronto Star*, édition du 16 février 2022. Disponible en ligne au : <https://bit.ly/3QxksGy>



Série sur les clivages sociaux : Les convois des camionneurs (2019 – 2022)

Frédéric Boily

Professeur, Université de l'Alberta

L'interprétation de la nature idéologique et politique du convoi des camionneurs de février 2022 pose problème. Comme les manifestations sont survenues un an seulement après celles ayant secoué le Capitole en janvier 2021, un parallèle a rapidement été établi entre les deux événements avec des interrogations inquiètes sur la possibilité de voir le même phénomène se produire au Canada. La présente note de recherche insiste essentiellement sur l'évolution des clivages politiques qui sont survenus, au Canada, depuis 2015 et qui permettent de comprendre la genèse politique du convoi de camionneurs. Celle-ci poursuit trois objectifs :

- 1) D'abord, nous verrons qu'il faut examiner le convoi des camionneurs de février 2022 à l'aune d'une série de manifestations survenues dans l'Ouest canadien qui, dès 2018, voient des révoltes contre les mesures environnementales et les politiques énergétiques du gouvernement fédéral.
- 2) Par la suite, nous reviendrons sur le contexte élargi ayant mené aux manifestations en brossant un tableau succinct de l'évolution de la droite canadienne, notamment à partir des dernières élections fédérales (2019-2021). Ce tableau permettra de mettre en lumière les clivages politiques qui se sont mis en place depuis l'élection fédérale de 2015 et qui se sont accentués en 2019 et en 2021.
- 3) Enfin, il s'agira de s'interroger sur la nature même des manifestations et du convoi qui ont été qualifiés d'extrême droite¹ et de populisme. Nous avancerons alors quelques pistes de réflexion afin de comprendre la nature du convoi.

1) Les manifestations du bitume pré-pandémiques : 2018-2020

Lorsque le convoi de camionneurs est arrivé à Ottawa en février 2022, on a rapidement fait le parallèle avec les événements survenus au Capitole en janvier 2021. De même, on a vu un effet de la pandémie, plus exactement des mesures sanitaires mises en place par les gouvernements fédéral et provinciaux. Or, le parallèle entre les deux soulèvements obscurcissait (a) le contexte politique existant avant la pandémie, sur lequel nous reviendrons plus loin, et (b) le fait que des convois de camionneurs similaires avaient aussi été organisés dès la fin de 2018.

¹ « L'extrême-droite au volant du convoi des camionneurs? », *Le Journal de Montréal*, 11 février 2022, <https://www.journaldemontreal.com/2022/02/11/lextreme-droite-au-volant-du-convoi-des-camionneurs-1>.



-16 décembre 2018. Un convoi qui réunissait autour de 600 camions a déambulé dans la ville de Grande-Prairie en Alberta. Selon des participants, il s'agissait de montrer les difficultés auxquelles faisaient face les camionneurs qui travaillent dans l'industrie de l'énergie. Un participant à cette manifestation affirmait : « It's finally really good to see everybody starting to see the trickle-down effect in a country that got a large part of its economy from natural resources. Everyone is affected, from the top down. »²

-19 décembre 2018. Un convoi de camionneurs estimé à 22 kilomètres de long est passé sur l'autoroute menant vers l'aéroport d'Edmonton et vers Nisku, un lieu où on retrouve plusieurs entreprises gravitant dans le secteur énergétique³.

-22 décembre 2018. Un convoi de plus de 400 camions a été organisé à Estevan, en Saskatchewan. Les participants dénonçaient les politiques du gouvernement Trudeau en ce qui concerne le secteur énergétique (taxe carbone et lenteur dans la construction des pipelines), la péréquation ainsi que le Pacte sur les migrations des Nations-Unies⁴.

-5 janvier 2019. Des militants canadiens du mouvement des Gilets jaunes ont manifesté devant l'Assemblée législative albertaine et ailleurs. Les revendications du mouvement étaient hétéroclites: « These were positioned as “yellow vest” protests and, while small in numbers (e.g., 60 in Toronto, 120 in Edmonton, “dozens” in Fort McMurray), the messaging was consistent with a focus on the UN Global Compact for Migration, carbon tax opposition, and a general anti-Trudeau stance. »⁵

-Le convoi des camionneurs du 19 février 2019, qui se nommait « United We Roll », est né en Alberta avec un groupe d'environ 170 camions qui est parti de

² Brian Zinchuk, « 'We've got nothing to lose': Inside Grande Prairie's truck convoy supporting oil and gas », *Alaska Highway News*, 19 décembre 2018, <https://www.alaskahighwaynews.ca/bc-news/weve-got-nothing-to-lose-inside-grande-prairies-truck-convoy-supporting-oil-and-gas-3502190>.

³ Karen Bartko, « Nisku truck convoy and pro-pipeline rally 'way bigger than expected': organizer », *Global News*, 19 décembre 2018.

⁴ Brian Zinchuk & David Willberg, « Our winter of discontent: Estevan truck convoy protest attracts 427 units, 15 kilometres long », *SaskToday.ca*, 22 décembre 2018, <https://www.sasktoday.ca/south/local-news/our-winter-of-discontent-estevan-truck-convoy-protest-attracts-427-units-15-kilometres-long-4128059>.

⁵ Brooks de Cillia et Patrick McCurdy, « No Surrender. No Challenge. No Protest Paradigm: A Content Analysis of the Canadian News Media Coverage of the “Yellow Vest Movement” and the “United We Roll Convoy” », *The Canadian Review of Sociology*, 57, 4, 2002, p. 659.



Red Deer pour aller vers Ottawa au cours d'une semaine. Les organisateurs voulaient faire passer le message que « Pipelines need to be built. Bill C-69 and 48 are obviously a problem. And (so is), the carbon tax »⁶.

-Aux États-Unis, on note aussi, en juin 2019, le *Timber Unity Rally*, soit un convoi de camionneurs, à Salem (Oregon) dénonçant les propositions environnementales des démocrates⁷. Les manifestants qui se sont rassemblés au Capitole, à Salem, venaient de plusieurs secteurs (camionneurs, fermiers et personnes travaillant dans l'industrie forestière) pour s'opposer aux politiques environnementales des démocrates de limiter les émissions de GES qui causent les changements climatiques. Un convoi a aussi été formé en février 2020⁸.

Ainsi, le convoi de camionneurs de février 2022 avait été précédé par des convois similaires et articulés autour de l'idée que des mesures comme la taxe carbone, les lois C-48 et C-69⁹ affectaient de manière démesurée le secteur énergétique albertain. Le manque de nouveaux pipelines était également dénoncé avec vigueur.

La nature idéologique de ces manifestations était là aussi un sujet de débats. Ainsi, il est possible de dresser un certain parallèle entre le mouvement « United We Roll » et celui des Gilets jaunes, en France (2018) dans la mesure où la question des taxes sur les carburants constitue un élément déclencheur justifiant les manifestations. Les problématiques ne sont pas les mêmes (la dimension régionale sur laquelle nous reviendrons), mais il y a néanmoins cette idée que les politiques en matière climatiques sont vues comme étant imposées, et ce, au détriment des intérêts d'une

⁶ Taylor Blewett, « United We Roll protest: Truck convoy ends Hill rally, gears up for Day 2 », *Ottawa Citizen*, 20 février 2020, <https://ottawacitizen.com/news/local-news/united-we-roll-protest-what-to-expect-downtown-this-week/>.

⁷ David Davis, « Log trucks arriving in Salem for demonstration creating traffic backups », *Statesman Journal*, 27 juin 2019, <https://www.statesmanjournal.com/story/news/2019/06/27/log-trucks-arriving-salem-demonstration-creating-traffic-backups/1583244001/>.

⁸ Whitney Woodworth, David Davis et Connor Radnovich, « Timber Unity returns to Salem: 1,000-truck convoy, rally target carbon cap-and-trade bill », *Salem Statesman Journal*, February 6, 2020, <https://www.statesmanjournal.com/story/news/2020/02/06/timber-unity-returns-cap-and-trade-protest-salem-traffic/4668677002/>

⁹ La loi C-48 (2011) est une loi qui réglementait de manière plus stricte le passage des pétroliers le long des côtes nord de la Colombie-Britannique alors que C-69 modifiait la loi sur l'évaluation des impacts et la Régie canadienne de l'Énergie.



certaine classe de la population¹⁰. Cependant, certains ont dénoncé le mouvement « United We Roll » comme étant extrémiste en raison d'expressions xénophobes, notamment avec le mouvement Gilets jaunes Canada, qui avait une tonalité plus axée sur les problématiques identitaires avec des dénonciations de l'immigration, de la mondialisation et du gouvernement libéral¹¹.

En somme, plusieurs coups de semonce avaient été lancés, sans être pris au sérieux, notamment avec le convoi de février 2019 qui constituait, bien que rien n'était prédéterminé à l'avance, une sorte de prélude de ce qui pouvait se passer.

2) Évolution idéologique de la droite canadienne

Les manifestations ont été décrites de différentes manières et plusieurs ont insisté sur la radicalisation ou encore sur la désinformation de la part des manifestants et autres acteurs politiques pour comprendre ce qui s'est passé¹². Pour bien saisir la nature de l'événement, il faut reculer avant la pandémie pour saisir le contexte idéologique et politique dans lequel s'est développé le convoi de camionneurs, lequel s'inscrit sur une toile de fond plus large que la pandémie.

Je reprends ici certaines analyses réalisées dans mon ouvrage *Droitisation et populisme* concernant l'évolution de la droite canadienne post-Harper 2015 et à l'irruption de nouveaux clivages politiques qui, au fil des trois dernières élections, ont réactivé la fracture Est/Ouest¹³. En effet, la victoire du Parti libéral du Canada de Justin Trudeau, en 2015, a entraîné de nouvelles orientations en matière de politiques environnementales qui ont créé beaucoup de réticence, notamment l'introduction d'une taxation du carbone. Les politiques en matière climatiques et les retards (et annulation) dans la construction des pipelines ont aussi contribué à la nouvelle dynamique politique qui a vu quelques groupes et partis politiques s'opposer à toute

¹⁰ « Face à la flambée des prix du carburant, assistera-t-on au retour des gilets jaunes ? », *L'Express*, 16 octobre 2021, https://www.lexpress.fr/actualite/societe/face-a-la-flambee-des-prix-du-carburant-assistera-t-on-au-retour-des-gilets-jaunes_2160611.html.

¹¹ Elizabeth Hames, « Don't dismiss them as 'crackpots': Who are Canada's yellow vest protesters? », *CBC news*, 11 janvier 2019, <https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/yellow-vests-canada-alberta-1.4974721>.

¹² Pierre Saint-Arnaud, « Le juge Richard Wagner s'inquiète de la stabilité de nos institutions », *La Presse*, 9 juin 2022, <https://www.lapresse.ca/actualites/national/2022-06-09/le-juge-richard-wagner-s-inquiete-de-la-stabilite-de-nos-institutions.php>.

¹³ Frédéric Boily, *Droitisation et populisme, Canada-Québec-États-Unis*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2020.



forme de taxation carbone. C'est dans ce contexte que l'on a assisté à une remontée à partir de 2019 de la *Western Alienation*.

Cette idée selon laquelle l'Ouest serait une région traitée injustement par le gouvernement fédéral est ancienne et elle est toujours plus ou moins présente dans l'espace politique de l'Ouest, particulièrement albertain. Cette idée était cependant moins importante lorsque Stephen Harper était au pouvoir. Or, avec l'élection du Parti libéral du Canada 2015 et avec un programme politique fortement orienté sur les politiques environnementales, on a assisté progressivement à son retour, notamment en Alberta où l'insatisfaction régionale est plus forte qu'ailleurs dans les Prairies¹⁴. L'insatisfaction se traduisait aussi par un appui très fort de l'électorat, en 2019, pour les conservateurs dans l'Ouest du pays¹⁵.

Or, le « retour » du régionalisme a conduit des intellectuels et des acteurs politiques à vouloir se replier politiquement (autonomisme et séparatisme) sur la région. Les tenants de ce courant pensent que la prise de pouvoir est définitivement bloquée par « l'élite laurentienne », celle habitant au cœur du pays autour de l'axe Toronto-Montréal. Certains en sont arrivés à la conclusion qu'il faut défendre les provinces de l'Ouest contre « l'assaut » libéral qui « attaque » avec ses politiques environnementales le secteur énergétique, sans parler des questions liées à la péréquation et qui ont donné lieu à un référendum (octobre 2021). Cette opposition aux politiques climatiques n'est pas seulement le fait de groupes marginaux mais elle est aussi plus largement présente dans l'espace politique albertain, notamment dans l'opposition au gouvernement libéral¹⁶. Rappelons que d'autres gouvernements provinciaux conservateurs ont contesté, en vain, la constitutionnalité de la taxe carbone en Cour suprême (mars 2021). Enfin, cette agitation politique survenait pendant que le secteur de l'énergie était soumis à des changements profonds avec la baisse des prix du pétrole, surtout à partir de 2015. L'anxiété économique était donc

¹⁴ Evelyn Brie et Félix Mathieu, *Un pays divisé. Identité, fédéralisme et régionalisme au Canada*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 135.

¹⁵ Frédéric Boily et Timothy van Den Brink, « Le retour du régionalisme en Alberta et dans l'Ouest », *Études canadiennes/Canadian Studies*, no 92, juin 2022, p. 1-24.

¹⁶ Timothy van Den Brink et Frédéric Boily, « Retour sur le populisme en Alberta. La campagne électorale de 2019 », *Les droites provinciales en évolution. 2015-2020. Conservatisme, populisme et radicalisme*, sous la direction de Frédéric Boily, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2021, p. 83-103.

forte à partir de 2016, 45% des Albertains étant inquiets de leur avenir financier, le plus haut total au Canada¹⁷.

C'est dans ce contexte d'insatisfaction économique et régionale que s'est développé le mouvement *Wexit*, maintenant Maverick Party, un parti qui a récolté de faibles scores électoraux en 2021. Mais cela ne devrait pas être interprété comme étant un signe de la disparition de l'insatisfaction régionaliste, notamment parce qu'une partie de ce vote de contestation a aussi été saisie par les partisans du Parti populaire de Maxime Bernier qui a connu des résultats électoraux plus importants dans l'Ouest canadien, avec 7,4 des suffrages exprimés en Alberta, 7,6% au Manitoba, 6,6% en Saskatchewan, 4,9% en Colombie-Britannique.

Ainsi, la pandémie est survenue, en mars 2020, dans un contexte déjà propice à la contestation et il pouvait se produire une jonction entre l'insatisfaction économique et la critiques des mesures sanitaires, les deux étant vues comme une imposition des élites libérales désireuses de contrôler la liberté individuelle et de freiner le développement économique de la région. La pandémie a constitué un « accélérateur idéologique » dans un climat politique où la critique des gouvernements fédéral, et même provinciaux, était déjà bien présente.

Au fil des vagues pandémiques, le climat est devenu plus effervescent du côté de quelques provinces canadiennes comme l'Alberta et la Saskatchewan. Dans un premier temps, la grande majorité de la population occidentale, canadienne y comprise, acceptait la nécessité des mesures sanitaires mises en place par les gouvernements, le fardeau de prendre des décisions étant suspendu face à un événement inconnu et pris en charge par les gouvernements¹⁸. Par la suite, on a vu des mouvements de contestation de la COVID-19 se faire entendre de manière bruyante et l'acceptation des premiers moments a laissé progressivement place à un retournement de plus en plus important, touchant cette fois une partie plus grande de la population¹⁹.

¹⁷ Angus Reid, 23 février 2016, <http://angusreid.org/wp-content/uploads/2016/02/2016.02.23-Fed-Issues.pdf>.

¹⁸ Jean-Claude Kaufman, *C'est fatigant, la liberté...*, Paris Éditions de l'Observatoire, 2021.

¹⁹ Un sondage de la firme Ekos (2 décembre 2020) montrait que les gens des quatre provinces de l'Ouest étaient plus susceptibles de refuser de porter le masque (13% en Saskatchewan contre 5% au Québec) et que la réticence aux vaccins était plus forte en Alberta qu'au Québec. « Pandemic, Polarization, and Expectations for Government », *Ekos Politics*, 2 décembre 2020. <https://www.ekospolitics.com/index.php/2020/12/pandemic-polarization-and-expectations-for-government/>.



Ainsi, les mesures sanitaires en place pour lutter contre la COVID-19 offraient un nouvel élan à des mouvements qui se trouvaient déjà dans une logique d'opposition contre les politiques du gouvernement fédéral. C'est également dans ce contexte que les partisans des théories du complot ont proliféré pendant la pandémie, celle-ci agissant comme un vecteur de rassemblement²⁰. Les manifestations sont donc devenues des plateformes qui rassemblaient des individus ayant des objectifs différents mais qui convergent dans une même dénonciation des politiques sanitaires implémentées par le gouvernement fédéral.

3) Nature des manifestations et facteurs explicatifs

Il est difficile de décrire la nature idéologique du convoi de camionneurs. Ainsi, faut-il voir ce mouvement comme en étant un qui voulait renverser le gouvernement canadien en faisant appel à la gouverneure générale? Un mouvement radical et d'extrême droite, prêt à utiliser la violence pour parvenir à ses fins? Ou alors strictement un mouvement d'expression très fort et bruyant contre les passeports vaccinaux que devaient posséder les camionneurs traversant la frontière canado-américaine ainsi que l'expression d'une profonde fatigue pandémique au sein de la population?

La revendication de départ est étroite – l'élimination des mandats pour traverser les frontières –, mais elle s'est élargie par la suite lorsque de multiples récriminations sont venues s'y greffer, ce qui est commun. Ce type de mouvements finit en effet par amalgamer un ensemble de préoccupations de différente nature car, « dans la rue, on ne marche pas comme un seul homme »²¹.

Néanmoins, une façon de présenter les choses consiste, à notre avis, à décrire le convoi à partir du concept de populisme. La vague populiste des années 2010 doit être comprise à l'intérieur de trois grandes dimensions : économique, culturelle et politique²². La première, c'est celle des difficultés économiques qui ont frappé à partir de la crise financière de 2008 et qui ont créé un terreau favorable à la montée de mouvements comme le Tea Party aux États-Unis. Or, nous avons mentionné que

²⁰ Martin Geoffroy, Frédéric Boily et Frédérick Nadeau, « Typologie des discours conspirationnistes au Québec pendant la pandémie », CEFIR, CEGEP Edouard-Montpetit, janvier 2022. 48 p.

²¹ *Dictionnaire des mouvements sociaux*, sous la direction d'Olivier Fillieule, Lilan Mathieu et Cécile Péchu, Paris, Sciences Po Les Presses, 2009, p. 343.

²² Gilles Ivaldi. *De Le Pen à Trump : le défi populiste*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019, p.16-17.

certaines parties du Canada ont été soumises à des difficultés économiques à partir de 2015, difficultés pouvant donner un élan au discours populiste. Les facteurs culturels concernent les thématiques liées essentiellement à l'immigration qui est perçue comme étant « massive ». Celle-ci est ainsi vue comme un facteur qui fragilise les sociétés d'accueil et qui en menace l'intégrité culturelle en matière de langue, de culture et de religion. Une partie des populations d'accueil se braque contre l'arrivée des immigrants, produisant ainsi un *backlash* culturel. Ainsi comprise, l'immigration n'est pas un facteur d'enrichissement, mais un facteur de déstabilisation des sociétés avec la crainte de l'envahissement ou du « grand remplacement ». Enfin, les facteurs politiques font référence à différentes dimensions, notamment la perte de confiance à l'égard du système politique et des partis politiques qui ne sont plus vus comme des véhicules efficaces pour défendre les intérêts des électeurs. C'est une tendance lourde qui affecte les démocraties occidentales depuis 1945 qui subissent des transformations profondes, celles-ci ayant de multiples causes, (afflux de réfugiés, terrorisme, crise financière et crise environnementale) qui exercent une pression énorme sur les systèmes représentatifs actuels²³.

Pour éviter les amalgames, on peut identifier deux types de populisme, protestataire et identitaire. La forme protestataire de populisme implique un discours de dénonciation des élites, des élites qui n'écouteront pas le peuple et qui lui imposeraient des contraintes à son seul bénéfice sans prendre en considération la volonté populaire²⁴. Dans ce type de discours, les dirigeants politiques sont accusés de mettre en place des politiques qui vont à l'encontre des intérêts des gens ordinaires, et ce, parce que les élites pensent seulement à satisfaire leurs intérêts et à étancher leur insatiable soif de pouvoir et de contrôle.

Quant à l'autre forme de populisme, celle du national-populisme identitaire, elle cible les immigrants qui sont vus comme étant étrangers au véritable peuple, celui qui est défini par des caractéristiques ethnoculturelles comme la langue, la culture ou encore la religion. Ce type de populisme que l'on retrouve du côté de l'Europe dans des mouvements comme le Front national, aujourd'hui Rassemblement national, met l'accent sur une dénonciation virulente de l'immigration, celle-ci étant perçue comme une vague déferlante engloutissant les sociétés européennes et se traduisant par des politiques anti-migratoires, voire une politique du « retour chez eux » des immigrants.

Dans le cas des manifestations de février 2022, il semble que ce soit surtout la forme protestataire qui dénonce l'élite qui n'écoute plus le peuple, celui des citoyens

²³ Pierre Martin, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, Sciences po Les Presses, 2018, p. 13.

²⁴ Gilles Ivaldi. *De Le Pen à Trump : le défi populiste*, op. cit., p. 45.

ordinaires et des travailleurs, qui était dominante. On en voyait l'illustration dans l'appui offert par certains politiciens aux camionneurs vus et présentés comme étant les représentants du peuple d'en-bas qui expriment leur insatisfaction contre la politique des élites d'en-haut, comme l'a fait Maxime Bernier qui dénonçait, pendant la campagne électorale de 2021, les politiques sanitaires de tous les gouvernements, les décrivant comme étant tyranniques²⁵.

Rappelons également que ce ne sont pas nécessairement ceux qui font partie des catégories sociales les plus démunies qui manifestent ou se révoltent mais ceux qui, dans un contexte donné, s'attendent à recevoir un certain dû et qui sont déçus de ce qu'ils reçoivent effectivement, ce que l'on peut appeler les frustrations relatives²⁶. Ce n'est donc pas l'écart absolu entre les deux qui importe, mais plutôt entre ce qui est attendu par les acteurs politiques et ce qui est reçu. Dans le contexte de l'Ouest canadien, avec une montée réelle du chômage et des difficultés économiques croissantes, plusieurs estimaient ne pas recevoir leur juste part du pacte fédéral. Ils se perçoivent comme des contributeurs et, qui plus est, des contributeurs que l'on empêche d'effectuer correctement leur travail avec des barrières à l'exploitation du secteur énergétique albertain et saskatchewanais.

À partir de cette grille d'analyse qui présente l'ensemble des manifestations comme un moment d'expression de populisme protestataire – et qui est fédéré par « le slogan fédérateur²⁷ » de liberté –, il semble possible d'identifier trois grands types de manifestants.

- 1) Pour certains, le convoi de camionneurs symbolisait une sorte de point tournant. Selon ce point de vue, les manifestations se présentaient comme un moment de révolution culturelle et générationnel, similaire à Woodstock, comme le disait un résident de Valleyview dans le nord de l'Alberta²⁸. Ici, il faut également penser aux nombreux individus et familles qui sont venus à

²⁵ Louis Gagné, « Maxime Bernier fera campagne contre la "tyrannie" sanitaire », *Radio-Canada*, 20 août 2021, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1818100/maxime-bernier-chef-parti-populaire-canada-candidat-retour-normale-tyrannie-sanitaire>.

²⁶ *Dictionnaire des mouvements sociaux*, op. cit., p. 242-243.

²⁷ Jean-Claude Kaufman, *C'est fatigant, la liberté...*, op. cit., p. 201.

²⁸ « What would ever cause my level-headed wife to seriously consider loading our four young children into a van for a spontaneous 4,000-kilometre road trip from northern Alberta? Her answer made me rethink the significance of this protest: "This is Woodstock," she said. » Nathan Steinke, « Opinion: Truckers' convoy the Woodstock of our time », *Edmonton Journal*, 28 janvier 2022, <https://edmontonjournal.com/opinion/columnists/opinion-truckers-convoy-the-woodstock-of-our-time>.



certaines manifestations et qui le faisaient, non pas pour renverser l'ordre constitutionnel canadien, comme le prônaient le *Memorandum of Understanding* qui appelait à la fin des mesures sanitaires pour lutter contre la COVID-19 et qui dénonçait les supposées violations des droits humains, mais pour exprimer leur insatisfaction envers les politiques sanitaires.

- 2) Pour d'autres participants, le moteur de l'action précédait la pandémie et s'inscrivait dans un régionalisme exacerbé par les politiques touchant le secteur énergétique. À cet égard, il ne faut pas confondre le régionalisme avec l'extrême droite. Le Parti Maverick prône des politiques autonomistes et lorgne avec le séparatisme sans que l'on puisse qualifier ces politiques d'extrémistes²⁹. Mais, le Parti ne prône pas la violence, il faut plutôt l'inscrire dans la filiation séparatiste du début des années 1980. Tamara Lich, qui a quitté le Maverick Party, et était une des têtes d'affiche du convoi, appartient à cette mouvance régionaliste. En 2020, elle mentionnait que les résultats des élections fédérales étaient décidés ailleurs que dans l'Ouest, que les « différents modes de vie » faisaient en sorte que ce qui convenait dans l'Est ne convenait pas dans l'Ouest (les armes à feu, par exemple). Et elle ajoutait aussi que le système était brisé (*broken*) et qu'il fallait une réforme constitutionnelle ou alors l'indépendance³⁰. Enfin, elle ramenait sur le tapis des projets de loi du gouvernement libéral qui sont largement décriés par la droite de l'Ouest canadien (et même parfois hors de la droite).
- 3) Extrême droite et complotistes. Ici, on a affaire à des individus qui appartiennent à la nébuleuse d'extrême droite identitaire qui vont dénoncer le « communisme », le traité sur les migrations de l'ONU, signé à Marrakech et « l'immigration illégale » et qui vont également mêler une rhétorique complotiste au discours sur la défense de la liberté, supposément menacée par des politiciens liberticides. L'organisateur Patrick King relève de cette catégorie et ceux qui brandissaient des drapeaux confédérés appartenaient à cette mouvance. Comme le mentionnait le sociologue Martin Geoffroy, directeur du CEFIR, les manifestations ont aussi constitué une arène sociale

²⁹ Le parti a subi un changement de direction lorsque le fondateur Peter Downing a été remplacé par Jay Hill actuel chef du parti. Le parti Maverick a emprunté le chemin des urnes et, dans son programme, on parle peu de l'immigration. Le parti avance des positions articulées essentiellement autour de la défense de la région, entendre Alberta. Le parti peut cependant être décrit comme radical dans la mesure où le mécontentement dans l'Ouest contre Ottawa est largement partagé mais pas au point, comme le suggère le Maverick Party, de songer au séparatisme.

³⁰ Blair Crawford, « Who is the Freedom Convoy's Tamara Lich — the 'spark that lit the fire' », *Vancouver Sun*, 4 février 2022, <https://vancouver.sun.com/news/local-news/who-is-tamara-lich-the-spark-that-lit-the-fire/wcm/166d4824-d440-4710-ade8-5b84c2203f88>.

pour les conspirationnistes à la fois pour se faire entendre et pour se trouver des affinités électives³¹. Au sein de ce groupe, nous pouvons parler d'une véritable touche de populisme identitaire.

Les trois groupes ne sont pas séparés par des frontières étanches et des complotistes peuvent se retrouver partout ou encore des militants régionalistes peuvent avoir une rhétorique anti-immigration. Néanmoins, il importe de les distinguer conceptuellement pour éviter de confondre les gens qui ont déambulé auprès des camionneurs dans différentes villes au pays, tout comme il est nécessaire aussi de ne pas forcément mélanger les militants d'extrême droite avec ceux qui défendent un agenda régionaliste et autonomiste pour l'Ouest. Cependant, ce qui les réunit, c'est l'idée que le système politique canadien ne fonctionne plus et qu'il brime les citoyens ordinaires alors que les élites avancent des politiques à la fois au détriment de certaines régions (avant la pandémie) et de l'ensemble des citoyens (pendant la pandémie). De ce point de vue, la pandémie a été un moment de jonction qui a permis à des plaintes et récriminations de se faire entendre.

Dans cette note de recherche, nous avons développé l'idée que les convois de camionneurs ne sont pas seulement un effet de la pandémie mais aussi le résultat de politiques qui, notamment en matière environnementale, ont été mises en place par le gouvernement fédéral avant mars 2020 et par un contexte difficile dans certaines provinces canadiennes qui, comme l'Alberta, ont été touchées par le ralentissement économique survenu dès 2015. Malgré des résultats électoraux très forts dans l'Ouest, les conservateurs n'ont pu, en 2019 et 2021, revenir au pouvoir et cette incapacité a pu entraîner des citoyens, pas la majorité, à croire que la situation est bloquée et que le seul moyen consiste à changer d'arène de combat pour se faire entendre en passant de la Chambre des communes à la Rue Wellington et au radicalisme dans le cas de certains acteurs.

Chose certaine, nous avons besoin d'études qualitatives³² qui permettront de mieux saisir les motivations de ceux qui ont manifesté afin de fournir un portrait plus fin de ce qui est en jeu. Si on ne pouvait prédire avec exactitude ce qui allait se passer, on

³¹ Maëlane Loaëc, « Canada : qui sont ces camionneurs du "Convoi de la Liberté" qui assiègent Ottawa? », *TF1 info*, 8 février 2022, <https://www.tf1info.fr/societe/canada-qui-participe-au-convoi-de-la-liberte-qui-assiege-ottawa-2210300.html>.

³² Frédéric-Guillaume Dufour, *Entre peuple et élite, le populisme de droite*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2021, p. 39.



pouvait néanmoins anticiper, à la suite des élections de 2019 et 2021, que le Canada était fracturé et que les partis politiques, dans un contexte de défiance à l'égard des élites politiques, n'arrivent plus nécessairement à jouer leur rôle traditionnel, celui d'être des vecteurs des revendications sociales et régionales, d'où la tentation d'emprunter d'autres chemins.



Le rôle croissant du secteur de la sécurité privée dans le maintien de l'ordre public

George S. Rigakos

Professeur, Université Carleton



Résumé

Ce rapport d'expert présente un résumé des liens entre le secteur de la sécurité privée et le maintien de l'ordre public dans le contexte anglo-américain, des années 1700 jusqu'à nos jours. D'un point de vue tant historique que contemporain, le déploiement, les interrelations et les fonctions des services de maintien de l'ordre publics et privés se recoupent souvent.

Les changements les plus profonds dans l'organisation de la sécurité publique se sont produits dans le sillage d'échecs retentissants du maintien de l'ordre public face à des émeutes généralisées et destructrices. De nombreuses discussions dans les archives relatives à la théorie politique et à la gouvernance portent sur la réponse appropriée à de tels soulèvements en Europe et, plus tard, en Amérique du Nord.

Si à la fin du 19^e siècle, le système anglais de maintien de l'ordre avait quasiment abandonné ses racines privées en raison de l'introduction d'une force constabulaire, en Amérique du Nord, le contexte politique et économique était bien moins développé. Les industriels ont pris l'initiative de faire appel à des hommes de main et à des forces de police privées mandatées pour réprimer l'agitation ouvrière, parfois de façon assez brutale, contrairement aux services de maintien de l'ordre public établis en Europe. Cela a sérieusement remis en question la légitimité de l'État, en particulier aux États-Unis.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le maintien de l'ordre public était majoritairement assuré par des forces publiques. Néanmoins, il existait de nombreux signes indiquant que le secteur de la sécurité privée était sur le point de connaître une résurgence significative au cours de la seconde moitié du 20^e siècle. Cette réapparition du secteur de la sécurité privée s'est accompagnée d'une réévaluation évidente des approches en matière de maintien de l'ordre public. Les attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis ont fortement accéléré la croissance du complexe industriel axé sur la sécurité. Le secteur de la sécurité privée connaissait une expansion à la fois au niveau de sa taille et de ses responsabilités depuis les années 1960. Des agents de sécurité privés patrouillaient désormais dans de vastes environnements urbains et commerciaux et assuraient également la sécurité d'infrastructures clés et d'événements de grande envergure. Au cours de ces 50 dernières années, non seulement le secteur privé a commencé à jouer un rôle plus important dans le maintien de l'ordre entre les citoyens au quotidien, mais ses



relations avec la police publique sont aussi devenues plus étroitement liées face à la montée du néolibéralisme et à la lutte contre le terrorisme.

Durant le Sommet du G20 à Toronto, des forces de sécurité privées se sont jointes aux contingents militaires, provinciaux, fédéraux et canadiens. Les bases d'une telle relation avaient déjà été jetées grâce des partenariats public-privé officiels, comme la Toronto Association of Police and Private Security et l'Association des banquiers canadiens.

Contrairement au G20, et malgré plusieurs décennies d'intégration croissante entre les services de sécurité, le secteur militaire, le secteur du renseignement et le secteur privé, la manifestation des camionneurs à Ottawa n'a apparemment pas déclenché une approche intégrée ou fondée sur le renseignement impliquant le secteur de la sécurité privée. Les renseignements secondaires limités qui sont disponibles indiquent que le manque général de préparation du Service de police d'Ottawa et son manque de communication et de coordination avec les autres services du renseignement et du maintien de l'ordre jusqu'à un stade très avancé de l'occupation ont aussi isolé le secteur de la sécurité privée d'Ottawa.

Le développement de réseaux de services de maintien de l'ordre publics et privés bien établis risque d'accroître le caractère invasif et d'élargir le but des mesures de sécurité d'urgence de manière spontanée, ce qui affecterait la vie privée des citoyens, leur liberté et l'absence de surveillance et de coercition dont ils bénéficient.

Introduction

Ce rapport examine l'évolution historique du maintien de l'ordre public en lien avec le secteur de la sécurité privée. Le caractère binaire de l'opposition entre secteur public et secteur privé dans le contexte du maintien de l'ordre peut souvent détourner l'attention et, parfois, il cache plus de choses qu'il n'en révèle (Rigakos, 2005). D'un point de vue tant historique que contemporain, le déploiement, les interrelations et les fonctions des services de maintien de l'ordre publics et privés se recoupent souvent (Button, 2003; Jones et Newburn, 1998; Klare, 1975; Shearing et Stenning, 1983; South, 1984). Néanmoins, la distinction entre secteur public et secteur privé peut aussi être très révélatrice puisqu'elle associe des conditions au but et au contexte du maintien de l'ordre public. En effet, la réponse historique de l'État aux situations d'urgence et sa compréhension du rôle, de la fonction et de la légitimité de la police dans l'ensemble du monde occidental ont été renforcées par la juxtaposition du secteur public et du secteur privé en ce qui concerne le maintien de l'ordre.

La formation de l'État, la raison d'État, la primauté du droit et les notions de justice et de protection des droits des citoyens trouvent leurs théories et leurs concepts dans les discussions sur la science policière de la fin du 17^e siècle jusqu'au début du 19^e siècle (Foucault, 2003; Neocleous, 2000b; Rigakos, et coll., 2009). Une grande partie des débats sur ce que l'État peut ou ne peut pas faire tourne autour de sa responsabilité envers ses sujets et de son devoir de protéger les biens et les personnes, tout en préservant les intérêts du souverain. Il n'est pas étonnant que ces discussions fondatrices aient concerné non seulement le vaste projet que représente une science policière (Delamare, 1722; Sonnefels, 1765; von Justi, 1756), mais également les spécificités de l'organisation des populations et la mise en place d'institutions adaptées pour maintenir l'ordre, de sorte à assurer le bien-être et la sécurité (Petty, 1927) des sujets du souverain et, plus tard, des citoyens de la république.

Les changements les plus profonds dans l'organisation de la sécurité publique se sont produits dans le sillage d'échecs retentissants du maintien de l'ordre public face à des émeutes généralisées et destructrices. De nombreuses discussions dans les archives relatives à la théorie politique et à la gouvernance portent sur la réponse appropriée à de tels soulèvements en Europe et, plus tard, en Amérique du Nord. Le rôle des intervenants privés et commerciaux dans la préparation et la réponse à l'agitation ouvrière et aux autres troubles politiques a été une considération fondamentale dans la réponse de l'État. En effet, une caractéristique déterminante des mécanismes institutionnels contemporains de maintien de l'ordre a été la réaction de l'État aux échecs en matière de maintien de l'ordre public et, plus particulièrement, le rôle du secteur de la sécurité privée durant ces troubles.

Ce rapport se concentre sur le rôle et la réponse des services de maintien de l'ordre privés face aux troubles de l'ordre public, y compris les agitations ouvrières et les émeutes, depuis les années 1700 en Angleterre, aux États-Unis et au Canada. Il est divisé en cinq sections. La première aborde la logique de la création des services de maintien de l'ordre pour faire face aux défis importants en matière d'ordre public et aux émeutes qui ont eu lieu en Angleterre jusqu'au milieu du 19^e siècle. La deuxième section s'intéresse aux perturbations industrielles en Amérique du Nord et aux effets de l'urbanisation et de l'industrialisation postcoloniales jusqu'au 20^e siècle, qui ont fait écho aux défis posés par le maintien de l'ordre en Angleterre et en France, mais ont aussi été à l'origine de crises de légitimité uniques pour un appareil d'État naissant au Canada et aux États-Unis. La troisième section se concentre sur la maturité puis sur la recrudescence du secteur de la sécurité privée après la Seconde Guerre mondiale, au cours de la seconde moitié du 20^e siècle, en raison de l'avancée du néolibéralisme mondial, de l'émergence des propriétés privées de masse et de



l'accumulation accélérée de capital. La quatrième section examine le rôle du secteur de la sécurité privée dans le maintien de l'ordre public à la suite des attentats du 11 septembre, qui ont eu des effets à la fois symboliques et structurels sur la relation entre les services de maintien de l'ordre publics et privés, dont l'objectif commun était la « lutte contre le terrorisme ». Enfin, ce rapport se penche sur deux études de cas canadiennes très récentes concernant le rôle du secteur de la sécurité privée durant des troubles de l'ordre public, dans le contexte du Sommet du G20 à Toronto et du siège d'Ottawa par un convoi de camions.

1. Maintien de l'ordre privé et fondements de l'ordre public

Les premiers services de police organisés, salariés, centralisés et professionnels ont été formés dans la région métropolitaine de Londres en 1830, ce qui constitue un jalon historique généralement reconnu. Ces nouveaux services de police, ayant pour quartier général Scotland Yard, sont considérés comme les précurseurs du système de maintien de l'ordre anglo-américain contemporain. Évidemment, les forces françaises et d'autres forces continentales étaient déjà bien établies depuis de nombreuses années (Emsley, 1999), et les Anglais avaient eux-mêmes fait des expériences avec des formes de maintien de l'ordre dans leurs colonies pendant longtemps, tant outre-mer que plus près de chez eux avec des forces constabulaires paramilitaires en Irlande et en Écosse. De plus, il existait déjà depuis le milieu des années 1700 des veilleurs de nuit, des constables paroissiaux, des patrouilleurs, des constables spéciaux, ainsi qu'un système très solide de maintien de l'ordre privé comprenant des « chasseurs de voleurs » (McMullan, 1995) non officiels, qui eux-mêmes ne respectaient pas toujours la loi, et des « inspecteurs » mandatés, qui opéraient sous l'égide du magistrat John Fielding depuis le poste de police de Bow Street (Critchley, 1967).

Les historiens ne sont pas tous d'accord sur les facteurs particuliers qui ont conduit à la naissance de la police métropolitaine, comme les manœuvres politiques du ministre de l'Intérieur Robert Peel, la capacité de persuasion du militant Patrick Colquhoun et l'acceptation par les sujets anglais de la présence des « bobbies » en fonction de leur classe sociale (Emsley, 1991; Reiner, 1978; South, 1987; Storch, 1975), mais ils s'entendent assez bien sur les deux facteurs interreliés qui affectent directement notre compréhension du maintien de l'ordre public. Le premier est que les veilleurs, constables, chasseurs de voleurs et patrouilleurs qui existaient au 18^e siècle formaient un groupe disparate totalement inapte à organiser une réponse coordonnée

aux émeutes, et le second est que l'exemple le plus flagrant de cette situation a été l'incapacité catastrophique du système de l'époque à gérer les émeutes de Gordon en 1780, lesquelles se sont traduites par plusieurs jours d'affrontements sanglants, un assaut sur la Chambre des communes, des attaques contre des membres de la Chambre des Lords, une occupation de la Banque d'Angleterre évitée de peu et l'invasion de plusieurs prisons – la Newgate Prison, la New Prison, la Fleet Prison et The Clink.

Ce n'est qu'après l'intervention de forces militaires que le calme a finalement été restauré, et le bilan a été de 285 émeutiers décédés, 200 autres blessés et quelque 450 personnes arrêtées. Cependant, ces troubles ont laissé une marque indélébile sur les Londoniens et ont semé la peur au sein de l'aristocratie britannique et de la classe bourgeoise émergente. Les gens ont réclamé un système de maintien de l'ordre centralisé, et l'assortiment improvisé de policiers et de chasseurs de voleurs privés qui patrouillaient Londres a fait l'objet de nombreuses critiques. Les journaux de l'époque ont rapporté comment un veilleur de nuit avait fait sonner sa cloche et crié l'heure, sans même se rendre compte que le poste de police de Bow Street était en flammes derrière lui.

Quelques années plus tard, le projet de loi intitulé *London and Westminster Police Bill* a été élaboré pour créer neuf divisions de police à Londres, composées de constables à cheval et à pied et dirigées par des constables en chef divisionnaires, qui seraient eux-mêmes sous la responsabilité d'un chef des constables. Ces forces devaient être supervisées par trois commissaires nommés par le gouvernement. Selon Critchley, le projet de loi a été mal présenté et atrocement géré au Parlement, au point qu'il a été retiré et qu'une version remaniée a été proposée à Dublin, celle-ci rencontrant beaucoup moins d'opposition (Critchley, 1967, p. 20-21).

Malgré les craintes relatives à une autre insurrection et les émeutes continues durant les années qui ont suivi, l'establishment britannique a tardé à mettre en œuvre un système de maintien de l'ordre subventionné par le gouvernement. Peut-être parce que les émeutes se déroulaient principalement en province pendant la guerre contre la France révolutionnaire et napoléonienne en 1795-1796, puis à nouveau en 1799-1800, et même si l'on redoutait que les Jacobins anglais causent des troubles, il existait une réticence xénophobe générale à mettre en place un système de maintien de l'ordre imitant le système français. Par conséquent, des organisations telles que les Associations for the Prosecution of Felons, composées de « personnes louables locales, habituellement des gentilshommes, des agriculteurs et des marchands » [traduit par nos soins], payaient une petite cotisation pour financer les enquêtes et les poursuites à l'encontre des personnes ayant commis des actes criminels sur leurs propriétés ou en lien avec leurs biens. Parfois, ces poursuites visaient des



concurrents moins fortunés ou impliquaient des chasseurs de voleurs privés qui trempaient eux-mêmes dans le milieu criminel londonien et empochaient des primes et des récompenses en capturant leurs propres complices et rivaux. Dans des circonstances aussi chaotiques, des personnages célèbres tels que Jonathan Wild, qui se considérait comme le général des chasseurs de voleurs, parcouraient les rues de Londres accompagnés d'hommes de main et cherchaient à faire appliquer la loi pour le compte du plus offrant (McMullan, 1995).

C'est presque 20 ans après les émeutes de Gordon, sous l'égide du nouveau magistrat stipendiaire Patrick Colquhoun, que les premières bases connues de notre système de maintien de l'ordre ont été élaborées. Comme on pouvait s'y attendre, il s'agissait d'une force de police privée, établie par un groupe de marchands des Antilles cherchant à protéger leurs biens contre le vol sur la Tamise. La loi intitulée *Thames River Police Act* énonçait notamment la création d'une force constabulaire payée qui a mis en place pour la première fois la surveillance du lieu de travail, le contrôle des entrées et sorties, la distribution des salaires et la patrouille régulière des quais et des docks dans le but de limiter les pertes (Emsley, 1991)¹. Il s'agissait d'un exemple typique des premiers postes de police, semblables à celui de Bow Street, qui étaient financés par les marchands eux-mêmes, mais dont les membres s'étaient engagés sous serment à respecter les fonctions officielles de constable. Dès le départ, les premières tentatives de maintien de l'ordre et de prévention des troubles publics ont été menées dans le secteur privé, et la solution qui a ainsi été trouvée n'est devenue entièrement publique et intégrée à la police londonienne que des années plus tard. En 1827, la Thames River Police comprenait 7 constables terrestres et 64 constables fluviaux. Mais le point le plus important était que « lorsque cela était jugé nécessaire, ces hommes et divers autres constables et patrouilleurs établis dans la métropole pouvaient être sommés d'aider au contrôle des foules » [traduit par nos soins] (Critchley, 1967, p. 21).

En 1867, les nouveaux services de police professionnels avaient largement remplacé les veilleurs et les constables paroissiaux, se propageant de la ville de Londres aux

¹ La police maritime avait pour mission de faire respecter des règles strictes de conduite et de surveiller le prolétariat du fleuve en faisant appliquer les codes vestimentaires, en payant les « taux de débarquement », en gérant la comptabilité, en déterminant les cas d'absence de salaire et en mettant fin aux activités illégales sur la voie de navigation de Londres. Pour cela, elle s'attaquait à des détails évidents liés au maintien de l'ordre : les redingotes, les pantalons larges, les pincettes et les poches cachées n'étaient pas autorisés à bord des bateaux, et il était interdit de subtiliser des marchandises pendant le travail, sous peine de confiscation.

municipalités alentours et à toute la campagne anglaise. Cette adoption rapide a été en grande partie due aux lois sur les pauvres – les *Poor Laws* – qui criminalisaient le vagabondage et l'oisiveté dans les régions rurales et, comme on pouvait s'y attendre, ont donné lieu à une série d'émeutes et de soulèvements dans tout le pays. De nombreux nouveaux services de police étaient financés par l'entremise de ces lois. Peu après la création de la police de Londres, les gardiens du district de Blything, dans le Suffolk, ont formé une police montée payée. Trois membres de la police métropolitaine ont été embauchés pour surveiller les brasseries. Ils ont recueilli des renseignements sur les lieux fréquentés par les personnes suspectées et ont observé les habitudes de ces personnes, car ils les considéraient comme « vicieuses » après les émeutes contre les lois sur les pauvres. Un autre district du Suffolk, près d'Ipswich, a également recruté trois membres de la police métropolitaine après les troubles causés par l'opposition aux lois sur les pauvres, et il les a payés avec les fonds du district (Storch, 1989, p. 117). Très tôt, les paroisses rurales ont fait appel à la police métropolitaine pour enquêter sur des crimes.

Après un cambriolage et un meurtre brutal au printemps 1834 à Stow-on-the-Wold, les magistrats divisionnaires ont fait venir un policier londonien, qui a résolu l'affaire. Les associations privées, qui étaient créées auparavant pour engager des chasseurs de voleurs privés en leur versant une avance d'honoraires, étaient désormais formées pour embaucher des policiers. Si les nouveaux services de police ont été bien accueillis par les classes industrielle et marchande, ils ont initialement été haïs par les radicaux, les chartistes et les syndicats, qui les qualifiaient de despotiques, de menace aux droits (Critchley, 1967, p. 40) et d'armée permanente pour les nantis. En effet, seulement trois ans après sa création, la police de Londres a fait l'objet de vives critiques lorsque le Sgt Popay a été surpris en train d'infiltrer la National Political Union en prétendant être un artiste. En réponse, une foule rassemblée à Londres a caillassé et poignardé trois bobbies, dont l'un est décédé. À l'origine, les tribunaux ont conclu qu'il s'agissait d'un homicide justifiable, puis cette décision a été renversée en appel. Une grande partie de l'amertume à l'égard de ces nouveaux policiers pouvait être attribuée au fait qu'ils étaient placés au sein des milieux ouvriers pour surveiller toutes les phases de la vie de la classe ouvrière, y compris les activités syndicales (Storch, 1975, p. 117). Lorsqu'il a semblé que le contrôle de certains conseils locaux par les chartistes et leurs sympathisants allait mettre la police sous la direction des radicaux, le gouvernement Whig a pris l'initiative drastique, en 1839, de prendre le contrôle direct de la police à Birmingham, à Bolton et à Manchester. Dans le cas de Manchester, le gouvernement a imposé le *Manchester Police Act*, une loi visant à assurer l'administration régionale à long terme des services de maintien de l'ordre et à empêcher les communes plus petites comptant des éléments radicaux de prendre un jour le contrôle de la police (Joyce, 1993).



Malgré les protestations des groupes de gauche et une méfiance et une hostilité profondes de la part des ouvriers, les nouveaux policiers sont en fin de compte devenus aussi omniprésents et rattachés à la culture britannique que la couronne elle-même (Loader et Walker, 2001). Leur acceptation par la population a été relativement rapide. En seulement quatre décennies, le « bobby » local est devenu un élément du quotidien des Britanniques et a remplacé les systèmes avec avance d'honoraires et la dépendance à l'égard des forces de police privées qui ont existé jusqu'à la fin du 18^e siècle. Ce changement a été facilité par la nécessité d'avoir une force non militaire pouvant être rapidement déployée afin de réprimer les émeutes. Même si les nouveaux policiers étaient affectés à divers postes ruraux, urbains et municipaux, ils faisaient néanmoins partie d'un système centralisé et coordonné de déploiement en cas de troubles civils ou d'urgence. Par conséquent, l'inefficacité apparente et la nature insulaire des formes privées et hybrides de maintien de l'ordre qui existaient auparavant ont eu un effet catalyseur déterminant sur l'évolution du système de maintien de l'ordre public en Angleterre.

2. Perturbations industrielles et crise de légitimité

Si à la fin du 19^e siècle, le système anglais de maintien de l'ordre avait quasiment abandonné ses racines privées, en Amérique du Nord, le contexte politique et économique était nettement différent. Les assemblées législatives naissantes des États et les administrations municipales souffrant d'un manque de financement, puisqu'elles n'avaient quasiment pas de recette fiscale, étaient mal préparées au flot d'immigration, à l'urbanisation et à l'industrialisation rapide, ainsi qu'aux troubles qui allaient en découler. Par conséquent, les industriels ont pris l'initiative de faire appel à des hommes de main et à des forces de police privées mandatées pour réprimer l'agitation ouvrière, parfois de façon assez brutale, contrairement aux services de maintien de l'ordre public établis en Europe.

Dans le contexte américain, les interruptions de travail ont amené à mettre à l'essai des forces de maintien de l'ordre privées, comme la Coal and Iron Police, qui défendait les intérêts des industriels et employait souvent des méthodes brutales et sans scrupules pour briser les grèves et infiltrer et affaiblir les associations de travailleurs (Friedman, 1907). Comme l'a dit un jour le magnat du chemin de fer et financier américain Jay Gould : « Je peux embaucher une moitié de la classe ouvrière pour tuer l'autre moitié » [traduit par nos soins].

Alors qu'au nord du 49^e parallèle, la GRC avait la réputation de toujours capturer les criminels, Allan Pinkerton menait une enquête qui l'a conduit des États-Unis au



Canada. En 1868, ses agents et lui ont pourchassé le fameux gang des frères Reno de l'Indiana au Minnesota, puis jusqu'à Windsor, en Ontario. Pinkerton a arrêté ces voleurs qui s'attaquaient aux trains et les a escortés jusqu'à New Albany, après quoi l'Indiana Vigilance Committee s'est emparé des coupables et s'est fait justice lui-même en pendait les quatre membres du gang (Adler, 2000). La Burns Detective Agency a un passé tout aussi illustre puisqu'elle opérait en tant qu'agence de détectives à l'échelle nationale bien avant que le pays mette en place ses propres organismes d'enquête.

Dubofsky et Dulles (2004) soutiennent que les crises économiques du 19^e siècle ont renforcé la persistance des travailleurs à former et à maintenir des syndicats, mais que la réaction à leurs efforts pour obtenir de la reconnaissance a été hostile, ce qui a mené à une guerre ouverte entre les travailleurs et les employeurs. Durant de cette période, les travailleurs n'ont bénéficié d'aucun soutien, que ce soit de la part du gouvernement au niveau fédéral ou de l'État ou de la part des tribunaux. À l'inverse, les propriétaires d'usine ont été dotés du pouvoir d'utiliser la police et des troupes militaires ainsi que des services de sécurité privés, y compris la célèbre Pinkerton Detective Agency (Morn, 1982; Hogg, 1944), pour faire face à l'agitation ouvrière. Aux États-Unis, le 19^e siècle a été entaché par des affrontements violents entre les travailleurs et les forces de police, lesquelles étaient souvent privées et appuyées par des militaires².

L'exemple peut-être le plus flagrant a été la violence extrême dont il a été fait preuve lors du massacre de Homestead instigué par la Pinkerton Detective Agency pour le compte de Carnegie Steel en 1892. Trois cents agents de Pinkerton se sont attaqués aux grévistes depuis des barges tirées par des bateaux remorqueurs sur la Monongahela, et les deux groupes ont échangé des coups de feu. Les grévistes utilisaient des armes anciennes, et même un canon transformé, tandis que les agents de Pinkerton, financés par Carnegie Steel et travaillant pour le compte de Henry Clay Frick, un fervent opposant aux syndicats, étaient munis de fusils à répétition Winchester. Une fois la poussière retombée, 12 personnes étaient mortes et la Garde nationale avait dû déployer 8 500 hommes pour protéger les agents de sécurité privés qui se faisaient matraquer par les grévistes après leur reddition (Krause, 1992). La grève de Homestead n'a été que l'un des nombreux conflits brutaux avec des hommes de main ou des troupes militaires dont le but était de mater

² Entre autres : émeute de Tompkins Square (1874), émeute de Haymarket Square (1876), grande grève des chemins de fer (1877), grève des ouvriers de Rolling Mills (tragédie de Bay View) (1886), grève des travailleurs de la canne à sucre (1887), grève de Homestead (1892).

les travailleurs au cours de la seconde moitié du 19^e siècle. Si Carnegie Steel a finalement réussi à écraser le syndicat, l'opinion publique s'est retournée contre Frick et les Pinkerton. Vingt-six États ont par la suite adopté des lois interdisant le recours à des briseurs de grève privés comme les Pinkerton (Dubofsky et Dulles, 2004).

La participation des États-Unis à la Première Guerre mondiale a créé les conditions nécessaires pour que la main-d'œuvre syndiquée soit officiellement reconnue comme un acteur important de l'économie nationale. Le *Clayton Act* (1914) protégeait les syndicats contre les poursuites en vertu des lois antitrust en reconnaissant le droit de se syndiquer et de tenir des négociations collectives. Le président Wilson a également mis sur pied le National War Labour Board (NWLB) en 1918 pour servir de cour d'appel finale chargée de régler tous les différends industriels ne pouvant pas être résolus par d'autres moyens. Ces développements ont entraîné une hausse progressive des salaires et une augmentation du nombre de membres dans les syndicats, lequel a dépassé un million entre 1916 et 1919. Cependant, lorsque les restrictions liées à la guerre ont été levées et que le NWLB a été dissous, les conflits entre les travailleurs et les employeurs ont recommencé de plus belle. L'année 1919 a été marquée par des luttes industrielles à une échelle jamais connue dans le pays auparavant. Plus de 4 millions de travailleurs ont participé à plus de 3 500 grèves (Dubofsky et Dulles, 2004, p. 221).

Il faut se rappeler que lorsque l'hégémonie de classe a semblé s'affaiblir, une législation anglaise introduite en 1859 a permis de manière inédite de prendre le contrôle du maintien de l'ordre, qui était alors aux mains des autorités locales, dans trois grandes villes industrielles : Birmingham, Bolton et Manchester. Le gouvernement Whig craignait les troubles causés par les chartistes et un gouvernement local sympathisant (Emsley, 1991, p. 41). Le passage à une police se pliant aux exigences du capitalisme a aussi eu lieu au Canada et aux États-Unis plus d'un demi-siècle plus tard, lorsque les forces de police locales ne sont pas parvenues à étouffer l'agitation ouvrière ou, dans certains cas, ont tout simplement refusé d'être déployées ou se sont jointes aux grévistes. Durant la grève générale de Winnipeg en 1919, la police locale a décidé de se joindre aux travailleurs plutôt que de lutter contre eux. La GRC a été appelée en renfort et, avec l'aide d'« agents spéciaux » assermentés à la hâte, elle a rapidement, et assez brutalement, mis fin à la grève. Si de nombreux membres de ce corps spécial étaient d'anciens combattants, il n'a toutefois pas échappé au gouvernement que le recours à des militaires canadiens à Vancouver pour enrayer une grève générale l'année précédente n'avait fait qu'enflammer le mouvement ouvrier.

L'armée avait saccagé les bureaux du syndicat, jeté l'organisateur de la grève, Victor Midgley, par une fenêtre et l'avait obligé à embrasser le drapeau britannique.



La GRC avait plus tard joué un rôle semblable pour briser violemment une grève à Estevan, en Saskatchewan, à la mine de charbon de Souris, où elle avait tiré sur les grévistes, causant trois morts et huit blessés. Un monument portant l'inscription « assassinés à Estevan, le 29 septembre 1931, par la GRC » [traduit par nos soins] se trouve toujours au cimetière de Bienfait. Il existe toute une série d'autres exemples de l'utilisation de la GRC comme force de police de dernier recours dans l'histoire du syndicalisme canadien (Brown et Brown, 1978).

Les industriels américains ont fini par avoir recours à la police d'État et ont cherché à de nombreuses reprises à créer des lois concernant leurs propres forces privées (Couch, 1981; Weiss, 1978). Comme mentionné, les affrontements entre les forces de police privées et les grévistes étaient violents et mortels, et les milices locales ne constituaient pas toujours des alliés fiables. Lorsque le shérif local, la police locale et les forces de police privées d'une entreprise se révélaient insuffisants pour maîtriser les travailleurs en grève, l'entreprise demandait aux autorités locales de faire appel aux milices de l'État, mais il n'était pas rare que ces dernières sympathisent avec les grévistes. La milice de Pittsburgh a refusé d'agir contre ses concitoyens pendant la grande grève des chemins de fer de 1877. À Martinsburg, en Virginie-Occidentale, la milice locale a refusé de voyager dans un train opéré par une main-d'œuvre non syndiquée (Robinson, 1978, p. 135).

Comme en Angleterre un siècle plus tôt, lorsqu'il s'est avéré que les entreprises privées de sécurité, telles que la célèbre Pinkerton Detective Agency (Morn, 1982), étaient trop controversées et les gardes locaux trop imprévisibles, puisqu'ils galvanisaient encore davantage la résistance (Hogg, 1944), les États ont commencé à introduire des organismes chargés d'appliquer la loi à l'échelle de l'État, afin de créer un service « professionnel » plus centralisé et dépendant moins des ressources locales (Couch, 1981). Tout comme les travailleurs et les agitateurs politiques l'avaient bien compris au 19^e siècle à Londres, il n'a pas échappé aux militants syndicaux américains de l'époque que la démarche législative visant à utiliser des « state troopers » et des « rangers » représentait une menace directe pour leur capacité à se mobiliser. À la fin du 19^e siècle, la police de Buffalo a fait tout ce qu'elle a pu pour étouffer l'organisation syndicale, y compris en mettant fin à des grèves et en interrompant des réunions de travailleurs. L'émeute de Broadway Market a éclaté au cœur de la communauté polonaise après qu'un assaut de la police a mis fin à une réunion syndicale. Des renforts de police ont été appelés pour calmer l'agitation. La classe ouvrière radicale ne pouvait même pas commencer ses réunions puisque la police bloquait les entrées des salles louées (Harring et McMullin, 1975, p. 12).

Tout comme les mouvements français, anglais et irlandais, le mouvement syndical américain avait bien conscience du rôle de ces nouveaux services de police d'État.



Dans l'État de l'Illinois, lorsqu'un projet de loi a proposé la création d'une force similaire, les organisations syndicales se sont mobilisées. L'Illinois State Federation of Labor, sous la direction de John H. Walker, a envoyé une circulaire à tous les syndicats locaux : « Aucune menace aux institutions américaines qui s'est insinuée dans notre gouvernement n'a jamais été aussi mortelle que les soi-disant "forces constabulaires" qui ont été créées dans plusieurs États où les intérêts des grandes entreprises dominant et contrôlent. Il s'agit en réalité de briseurs de grève gouvernementaux armés dont le but est d'écraser les travailleurs jusqu'à ce qu'ils se soumettent afin d'empêcher qu'ils se syndicalisent ou obtiennent de meilleurs salaires, heures de travail, conditions ou traitement, ce qui irait à l'encontre des souhaits des despotes » [traduit par nos soins] (Bechtel, 1995, p. 68). Walker a soutenu devant l'assemblée législative de l'État que la police d'État proposée n'était qu'un exemple supplémentaire de la « science du camouflage » utilisée pour donner l'impression que les mesures antisyndicales avaient pour but de servir le bien commun (Bechtel, 1995, p. 70). À partir de 1917, il a été tenté à huit reprises de créer une force de police paramilitaire dans l'Illinois, prétendument en vue de mener des activités de maintien de l'ordre public, mais toutes ces tentatives ont fait l'objet d'une vive opposition de la part des syndicats et se sont en fin de compte traduites par un échec.

Alors, même s'il est tout à fait vrai que les services de maintien de l'ordre privés avaient été quasiment abandonnés en Europe au milieu du 19^e siècle et ont pourtant pris une place dominante dans le maintien de l'ordre public aux États-Unis un demi-siècle plus tard (jusqu'à ce que des questions similaires d'opportunisme politique émergent), il semble malgré tout que la dichotomie entre secteur public et secteur privé soit davantage liée à la légitimité de l'État qu'à la fonctionnalité de la police. Dans son examen historique du maintien de l'ordre par des détectives privés dans le secteur industriel aux États-Unis de 1850 à 1940, Weiss (1978, p. 63) soutient que la distinction entre le public et le privé peut être considérée comme fictive même si cet arrangement a incontestablement été bénéfique aux intérêts du capital. De même, dans son analyse de la Coal and Iron Police, Couch (1981, p. 90) affirme que l'évolution vers des services de maintien de l'ordre à l'échelle de l'État a découlé de la nécessité de garantir la stabilité des rapports de classe et de propriété au moment où les forces de police privées des entreprises sont devenues trop controversées. En fin de compte, les services de police publics et privés ont historiquement été utilisés de manière interchangeable pour la pacification de la classe ouvrière américaine (Rigakos et Ergul, 2013). Au Canada, l'utilisation par la GRC d'« agents spéciaux » à la place de la police locale pendant la grève générale de Winnipeg a néanmoins été encouragée et soutenue par le riche Comité des 1000 citoyens, qui avait des liens étroits avec le gouvernement Borden et avait financé l'infiltration, l'agitation et le



remplacement des grévistes. Ainsi, à un moment décisif de l'histoire du Canada, l'État est intervenu pour réprimer une grève générale, mais à la différence des États-Unis, il disposait déjà d'un service fédéral de maintien de l'ordre pouvant être déployé pour accomplir la tâche.

3. Réapparition du secteur de la sécurité privée face au néolibéralisme

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le maintien de l'ordre public, la répression des perturbations industrielles et la pacification générale de la population étaient, en théorie comme en pratique, une responsabilité majoritairement publique. Robert Reiner, éminent sociologue spécialisé dans la police, a soutenu que, environ de 1867 à 1967, la police a connu une sorte d'âge d'or (Reiner, 1998). Par cela, il n'entendait pas qu'elle était à l'abri de toute critique ou controverse, comme en attesteraient sans hésiter de nombreux recruteurs syndicaux de gauche, militants pour les droits civils et populations minoritaires, mais plutôt que les forces publiques étaient devenues *de facto* la forme de maintien de l'ordre adoptée. Néanmoins, il existait de nombreux signes indiquant que le secteur de la sécurité privée était sur le point de connaître une résurgence significative au cours de la seconde moitié du 20^e siècle. Dans les années 1960 et 1970, des entreprises privées de sécurité ont commencé à apparaître de nouveau et à jouer un rôle plus actif dans l'infiltration, la documentation et la surveillance des travailleurs, des étudiants et des agitateurs politiques (Klare, 1975; South, 1984). Pourtant, ce n'est que dans les années 1970 et 1980 que les chercheurs s'intéressant à la police ont commencé à remarquer que le secteur de la sécurité privée avait supplanté la police publique en Amérique du Nord (Rigakos, 2000b; Shearing et Stenning, 1982; Spitzer et Scull, 1977) et, seulement quelques décennies plus tard, dans la plupart de l'Europe (de Waard, 1999; Jones et Newburn, 1995). Depuis la fin des années 1960, le nombre d'agents de sécurité du secteur privé a constamment été supérieur au nombre d'agents de police du secteur public au Canada (Sanders, 2003; Swol, 1999), en Grande-Bretagne (Jones et Newburn, 1995), aux États-Unis (Cunningham, Strauchs et Van Meter, 1990; Kakalik et Wildhorn, 1971) et dans de nombreux pays européens (de Waard, 1999). Aux États-Unis, on estime que les emplois dans le secteur de la sécurité privée sont quatre fois plus nombreux que dans la police publique, un rapport plus élevé que dans la plupart des pays occidentaux (de Waard, 1999).

Cette réapparition du secteur de la sécurité privée s'est accompagnée d'une réévaluation évidente des approches en matière de maintien de l'ordre public

(stratégies et tactiques) employées par la police pour gérer et maîtriser les manifestations de masse. Des chercheurs étudiant la police ont remarqué que les tumultes des années 1960 et 1970 ont poussé les gouvernements occidentaux à avoir de plus en plus recours à des mesures agressives (mesures « musclées » et « escalade de la force ») pour tenter de gérer les manifestations de masse de la gauche (contre la guerre au Vietnam et pour la défense des droits civils, par exemple) (Ericson et Doyle, 1999; Fernandez, 2008; Waddington, 1991). D'autres ont soutenu qu'après les années 1970, il y a eu une évolution vers une baisse de la coercition en Europe occidentale et en Amérique du Nord (della Porta et Reiter, 1998; King et Brearly, 2005; McPhail, Schweingruber et McCarthy, 1998). Ces chercheurs suggèrent que dans les années 1980 et 1990, la police publique a eu tendance à employer des tactiques « plus douces » axées sur la minimisation de l'usage de la force pour gérer les manifestations – des tactiques souvent appelées le « modèle de négociation » ou l'« approche de liaison ». Cette forme supposément plus douce de maintien de l'ordre lors des manifestations se fonde sur une intervention communicative plutôt que coercitive, une application de la loi flexible plutôt que stricte et des efforts de liaison ou de négociation avec les organisateurs modérés des manifestations. Certains érudits critiques contestent toutefois l'affirmation selon laquelle des tactiques plus douces auraient remplacé les mesures coercitives dans les années 80 et 90 (Ericson et Doyle, 1999; Gordon, 2006; Panitch et Swartz, 1993).

L'examen empirique du paramilitarisme dans la police révèle que le nombre de services de police comportant des unités paramilitaires spécialisées aux États-Unis a grimpé de 0 % en 1960 à 89 % en 1995 (Kraska et Kappeler, 1997). Les manifestations anticapitalistes turbulentes survenues à Seattle, à Québec et à Gênes démontrent que les forces de police sont bien équipées et prêtes à faire usage de toute la force nécessaire pour disperser les foules.

Comme cela a été le cas durant toute l'histoire du maintien de l'ordre, et en particulier aux États-Unis (Couch, 1981; Weiss, 1978), les organismes privés s'inscrivent de plus en plus dans cette tendance en matière de maintien de l'ordre public. L'entreprise Wackenhut Services propose des services de sécurité paramilitaires haut de gamme destinés aux installations américaines. À Aiken, en Caroline du Sud, elle a un contrat pour la protection de la centrale nucléaire exploitée par le département de l'Énergie des États-Unis au bord du fleuve Savannah. Cette force de police privée (accréditée par la Commission on Accreditation of Law Enforcement Agencies) dispose d'équipes d'intervention spéciale et d'un hélicoptère. Ses agents sont munis de fusils et d'uniformes militaires. Ils sont préparés à faire face à des manifestations contre le nucléaire. Il existe aussi des entreprises de sécurité plus diversifiées proposant des offres complètes pour la neutralisation de l'agitation ouvrière. Sous prétexte d'assurer

la protection des actifs, Vance Security Services est en fait un guichet unique offrant des solutions pour tous les besoins des industriels. Cette entreprise de sécurité propose des brigades anti-émeutes armées de bâtons, de boucliers, de casques, etc., assure la surveillance vidéo des piquets de grève et mène même des enquêtes privées sur les ouvriers. Une fois que Vance a sécurisé votre installation, infiltré vos travailleurs et commencé à faire de la documentation photo, elle peut même fournir des employés de remplacement. Son équipe de recrutement d'effectif met à disposition une main-d'œuvre temporaire, comme des ouvriers de production et de chaîne de montage, des opérateurs de machines lourdes et d'équipement de précision, des ouvriers d'entrepôt, d'autres travailleurs de la distribution et des conducteurs de chariot élévateur, qui « est fière de surpasser les normes de productivité établies par les employés permanents » [traduit par nos soins]. D'autres entreprises de sécurité, comme Intelligarde, Scott Security et London Protection International, participent régulièrement à des missions de « protection » lors de grèves. Special Response Corporation se spécialise dans les conflits de travail et propose des agents « disciplinés » qui ont reçu une formation militaire ou policière et peuvent faire de la surveillance photo et assurer la protection d'actifs, y compris en élaborant des plans de réponse en cas d'affrontements dans le cadre de piquets de grève illégaux, en indemnisant ou en repérant les biens d'employés non grévistes endommagés pendant une grève et en prenant des dispositions pour la comptabilisation du temps de travail et la perception de la paie. La branche de Gettier axée sur la sécurité lors des grèves propose des services similaires, y compris la protection du périmètre, l'enregistrement vidéo des lignes de piquetage, le déploiement de chiens d'intervention et la garantie d'accès à l'installation pour les ouvriers briseurs de grève. D'autres organismes de sécurité contournent les lois internationales en employant des forces paramilitaires et clandestines pour libérer des employés pris en otage à l'étranger. Covert Recovery Service dispose d'agents qui sont d'anciens soldats issus de services spéciaux, comme la CIA, les Navy Seals et le Mossad. Ils se vantent de dire que les efforts diplomatiques échouent, mais qu'eux n'échouent jamais lors de leurs opérations d'extraction de personnes et de collecte de renseignements spécialisés. Dans le cas particulier de cette entreprise, des missions de protection coloniale et d'intervention militaire musclée sont menées par des entrepreneurs privés pour le compte de grandes entreprises internationales. Jemsec International Security propose des équipes de lutte contre la piraterie qui récupèrent les chargements volés, escortent les navires, extraient des personnes clés identifiées et détruisent les bateaux et autres équipements indispensables aux pirates. Elles se livrent donc à du sabotage naval pour le compte d'intérêts privés (Rigakos, 2005).



Quel que soit l'aspect sur lequel l'accent est mis, depuis la fin des années 1990, les chercheurs soutiennent que la police publique a désormais tendance à employer des approches complexes et hybrides, qui comprennent notamment des stratégies et des tactiques (flagrantes et cachées) axées sur le renseignement, afin de contrôler et de gérer les manifestations de masse. Plus particulièrement, ils affirment que les manifestations antimondialisation du milieu des années 90 ont vu la police adopter des mesures paramilitaires plus agressives en parallèle à des mesures plus modérées afin de gérer les rassemblements de masse. Par exemple, dans leur étude de cas sur les manifestations contre l'APEC à Vancouver en 1997, Ericson et Doyle (1999, p. 62) ont conclu que la police était revenue sur une entente négociée avec les étudiants qui manifestaient, puisque la GRC avait procédé à des arrestations préventives illégales, censuré la liberté d'expression pacifique et agressé des manifestants qui se dispersaient déjà. En se fondant sur les observations de participants lors de grandes manifestations aux États-Unis de 2001 à 2005, Fernandez (2008, p. 8) a soutenu que la police compte désormais sur des tactiques de contrôle social tant « dures » que « douces » pour gérer les manifestations antimondialisation. King (1997) a également reconnu que, en effet, deux tendances contradictoires émergent simultanément dans le contexte du maintien de l'ordre public au Canada : selon lui, on emploie des méthodes conciliantes et consultatives tout en prévoyant des moyens d'intervention de plus en plus militarisés dans la perspective d'éventuels affrontements. Plus tard, King (2004) a mis davantage l'accent sur la collecte de renseignements, la planification d'urgence et la gestion des foules. Quel que soit le moment où cette combinaison de tactiques douces et dures est devenue la tendance dominante, la plupart des érudits étudiant les manifestations antimondialisation reconnaissent désormais le caractère multimodal du maintien de l'ordre lors des manifestations.

De Lint et Hall (2009) ont tenté d'aller au-delà de la « thèse du retour à la coercition » et de l'« approche de liaison » en proposant une notion qu'ils estiment plus nuancée, appelée le « contrôle intelligent ». Ils ont effectué une analyse historique exhaustive du maintien de l'ordre lors des manifestations qui explique le développement des tactiques coercitives et consensuelles. Ils suggèrent que la police n'a pas abandonné l'approche de liaison, mais que les services de police intègrent désormais des éléments consensuels et coercitifs en fonction des groupes impliqués dans une manifestation précise – ce qu'ils qualifient de « contrôle intelligent ». De Lint et Hall (2009, p. 6) ont reconnu l'« augmentation des applications communautaires, paramilitaires et fondées sur le renseignement en ce qui a trait au maintien de l'ordre » et ont soutenu que « ces tendances sont des développements complémentaires qui représentent une évolution – les mesures de coercition et d'adaptation ponctuelles et réactives se transformant en une approche intégrée plus stratégique » [traduit par nos



soins]. Le principal objectif du « contrôle intelligent » est donc d'avoir le plus de contrôle et de prévisibilité possible durant les manifestations de masse ambiguës et dynamiques, sans causer de radicalisme. De Lint et Hall (2009, p. 275) ont insisté sur le rôle actuel que joue la collecte de renseignements dans les opérations de maintien de l'ordre lors des manifestations – un rôle qui implique d'« agir en fonction des renseignements provenant du ciblage préventif ou secret, de la collecte, de l'analyse et de la diffusion, ceux-ci étant ensuite utilisés pour gérer les conditions de l'expression de masse des griefs du public » [traduit par nos soins]. Ainsi, en plus de pratiques de liaison et paramilitaires, la police emploie des tactiques fondées sur le renseignement pour tenter de contrôler les manifestations antimondialisation.

Selon de Lint et Hall (2009, p. 7), cette approche de modulation vise à éviter de graves affrontements, à dissimuler la coercition et à utiliser des stratégies préventives et agressives pour « identifier, isoler et cibler les personnes considérées comme des menaces importantes, tandis que les autres sont invitées à coopérer ou à établir un partenariat avec le service de liaison de la police offrant conseils et renseignements » [traduit par nos soins]. En somme, le « contrôle intelligent » nécessite (1) le recours stratégique à une fonction de liaison pour négocier et arriver à des ententes avec les personnes modérées perçues comme étant les chefs du mouvement de protestation; (2) une surveillance intensive pour générer des renseignements utiles; et (3) des mesures paramilitaires de maintien de l'ordre pour contrôler les éléments qui semblent dangereux au sein de la foule des manifestants.

Au-delà de ces notions en matière de maintien de l'ordre lors des manifestations, des interprétations plus radicales ont explicitement fait un lien entre la naissance du maintien de l'ordre et le système du travail salarié (Brewer, 1980; Couch, 1981; McMullan, 1995, 1998; Neocleous, 2000a; Spitzer, 1987; Storch, 1975). Ainsi, Neocleous (2006, p. 8) a décrit le maintien de l'ordre comme une activité qui « a été au cœur de l'opération historiquement massive de l'État capitaliste libéral consistant à consolider le pouvoir social du capital et la forme salariale » [traduit par nos soins]. Son utilisation du terme « fabrication » pour décrire la police nous aide à comprendre qu'il s'agit d'une force productive et créative. Autrement dit, lorsque Neocleous (2000b) a soutenu que la police fabrique l'ordre social, c'était une façon discursive de conceptualiser le maintien de l'ordre comme un processus proactif qui façonne l'ordre social plutôt que comme une institution qui réagit au chaos. En tant que force productive fabriquant des relations capitalistes, ses principales cibles et préoccupations ont été la classe ouvrière et les pauvres. « C'est-à-dire que son travail de mobilisation était l'appel au travail » [traduit par nos soins] (Neocleous, 2006, p. 29). À l'époque, la tâche historique de la police était d'employer des stratégies, des techniques et des technologies pour gérer et prévenir l'oisiveté, la résistance et les



perturbations par la classe ouvrière afin de faciliter les relations, la circulation et l'accumulation capitalistes en faisant travailler la classe ouvrière. Cette fonction est encore plus évidente lorsqu'on examine les œuvres classiques des premiers intellectuels s'intéressant à la police et des économistes politiques, comme Patrick Colquhoun, qui, comme je l'ai soutenu ailleurs (Rigakos, 2011, p. 70-71), a « clairement réalisé que le contrôle social [...] était conçu pour avantager une classe particulière de propriétaires, ce qui était cohérent avec l'accent qu'il mettait sur la gestion des diverses catégories de personnes qui, selon lui, menaçaient les intérêts commerciaux » [traduit par nos soins]. De même, dans son analyse critique de l'application de la loi aux États-Unis, Kristian Williams (2007, p. 105) a soutenu de façon provocante que la police est « l'ennemi naturel de la classe ouvrière » étant donné que le « contrôle des classes inférieures a toujours été une fonction du maintien de l'ordre depuis la naissance de l'institution et a été l'un des facteurs déterminants de son développement » [traduit par nos soins].

De la même manière, au Canada, les organismes de police et, depuis 1984, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ont l'habitude de cibler les organisations gauchistes qui s'alignent sur les travailleurs. Dans le livre qu'ils ont édité, intitulé *Whose National Security?*, Kinsman, Buse et Steedman (2000, p. 1) ont documenté comment la GRC a discrètement surveillé un large éventail de groupes et de personnes, y compris des élèves du secondaire, des gais et des lesbiennes, des syndicalistes clés et des groupes de gauche canadiens, notamment les communistes, la Fédération du Commonwealth coopératif (FCC) et le Nouveau Parti démocratique (NPD). La GRC a même surveillé des féministes et des associations de ménagères consommatrices, des étudiants et des professeurs d'université (Hewitt, 2002), des militants pour la paix, des immigrants, des bénéficiaires de subventions du Conseil des arts du Canada, des réunions de sociétés savantes, des bénéficiaires d'initiatives de financement pour les jeunes, des militants de la communauté noire, des membres des Premières Nations et des programmes d'études sur les Autochtones et, bien évidemment, des souverainistes québécois. Les auteurs ont soutenu que la surveillance intensive des Canadiennes et des Canadiens perçus comme étant des dissidents a non seulement violé les droits démocratiques des citoyens, mais a également eu un profond impact sur le tissu sociopolitique du Canada. La large portée de la surveillance entreprise suggère que les campagnes de surveillance pour protéger la sécurité nationale du Canada « portaient non seulement sur la régulation de l'État, mais comprenaient également une forme élargie de régulation sociale et morale et tentaient de définir les sujets qui étaient de "véritables Canadiens" » [traduit par nos soins] (Kinsman, Buse et Steedman, 2000, p. 3). À l'aide de diverses études de cas, comme celles sur les manifestations étudiantes contre l'APEC en 1997, ils ont



montré que la sécurité nationale a souvent servi de prétexte pour protéger les intérêts de grandes entreprises puissantes.

Dans mes propres recherches antérieures, j'ai documenté comment, en un an (d'août 1996 à septembre 1997), Intelligarde (une entreprise privée de sécurité de Toronto) a soumis environ 56 400 rapports écrits sur des sujets plus ou moins importants, allant d'événements majeurs à de simples résumés de quart de travail en passant par des réponses à des alarmes (Rigakos, 1999). L'entreprise gérait une base de données détaillée sur les personnes sans-abri de la ville, qui répertoriait notamment les principaux lieux où elles se trouvaient, leurs marques d'identification physique et comprenait même un inventaire de leurs biens (Rigakos, 2002b). En ce sens, « connaître » une personne signifie se souvenir d'interactions ou d'incidents antérieurs – et cela est possible grâce à un système informatique centralisé qui ressemble aux systèmes de la police publique, comme le Centre d'information de la police canadienne (CIPC). D'autres entreprises de sécurité disposent de systèmes internationaux plus vastes qui diffusent des alertes aux cadres en déplacement ou fournissent des lignes téléphoniques de dénonciation permettant aux employés de signaler des méfaits. Le système téléphonique Alertline de Pinkerton encourage les travailleurs à transmettre des renseignements en appelant un numéro sans frais. Wackenhut a un système similaire. Ces centres reçoivent des milliers d'appels téléphoniques chaque année. Chacun d'eux est enregistré, après quoi l'employé peut être signalé au client ou une enquête peut être menée. Bien entendu, des systèmes identiques sont aussi utilisés par la police publique à l'heure actuelle, notamment « Échec au crime ». Le contrôle d'accès contemporain couvre désormais tout un éventail, allant de la sécurisation des installations nucléaires sensibles à la protection des ambassades, en passant par un nombre croissant de communautés fermées où les agents de sécurité remplacent la police publique. La sécurité résidentielle dans les communautés fermées représente maintenant un vaste marché. Non seulement les agents de sécurité empêchent les entrées non autorisées, mais ils offrent également leur assistance lors des situations d'urgence et ils sont formés en réanimation cardio-respiratoire. Ils sont des ambassadeurs de la communauté et sont « habillés de façon impeccable, exceptionnellement courtois et professionnels » [traduit par nos soins] (Rigakos, 2005). De nombreux policiers privés aux États-Unis sont aussi armés et constituent une menace redoutable pour la vie communautaire intégrative (Davis, 1990) puisqu'ils contrôlent les frontières entre inclusion et exclusion (Young, 1999) en fonction de leur connaissance des risques.

Le secteur privé a pris une place tellement dominante que certains dirigeants de la police envisagent de confier les patrouilles de routine à des entreprises privées et de simplement réglementer leurs activités. Le chef de la police du Sussex, Ian Blair, a



recommandé que les forces de police apposent des décalcomanies portant la mention « conforme à la police » sur les véhicules de sécurité dans leur district si les agents qui les conduisent jouent un rôle de constable local. La Commission du droit du Canada a demandé l'inclusion des entreprises privées de sécurité dans les commissions des services policiers existantes (Rigakos, 2002a), et les chercheurs étudiant le maintien de l'ordre ont fait progresser les réseaux interorganismes conçus pour mobiliser le secteur privé pour le bien public (Shearing et Wood, 2006).

Quelle que soit notre interprétation théorique et politique des changements survenus dans le maintien de l'ordre lors des manifestations, il y a malgré tout deux tendances fondamentales en jeu à la fin du 20^e siècle qui conditionnent notre analyse des liens entre le secteur de la sécurité privée et le maintien de l'ordre public. La première est que l'appareil de sécurité et ses capacités connexes en matière de surveillance et de renseignement ont connu une croissance exponentielle grâce aux technologies adoptées universellement. La seconde est que, dans l'éventail de cette expansion, le secteur florissant de la sécurité privée a été progressivement intégré à l'appareil de sécurité plus général en tant qu'informateur et partenaire clé. Les effets combinés de ces évolutions, qu'elles soient considérées comme un *nouveau* modèle « de liaison », « en réseau », « fondé sur le renseignement » ou « nodal », ou simplement comme une *ancienne* « recrudescence », « réapparition » ou « pacification » poursuivie, suggèrent néanmoins une interrelation renouvelée et plus forte entre les organismes de sécurité publics et privés œuvrant pour le maintien de l'ordre public avant, pendant et après les manifestations.

4. Des propriétés privées de masse à la lutte contre le terrorisme

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont fortement accéléré la croissance du complexe industriel axé sur la sécurité qui s'était déjà bien développé au cours des décennies précédentes (Rigakos, 2016). Ces attaques se sont déroulées dans le contexte de bouleversements géopolitiques et de changements internes dans le maintien de l'ordre face à l'avancée du néolibéralisme. Le secteur de la sécurité privée connaissait une expansion importante à la fois au niveau de sa taille et de ses responsabilités depuis les années 1960. Des agents de sécurité privés patrouillaient désormais dans de vastes environnements urbains (Button, 2003; Rigakos, 2002b) et commerciaux (Jones et Newburn, 1999; Shearing et Stenning, 1983), et même dans des parcs d'attractions (Shearing et Stenning, 1987), et



assuraient également la sécurité d'infrastructures clés et d'événements de grande envergure.

Trois évolutions intéressantes apparues après le 11 septembre ont contribué à établir le contexte de la sécurité privée au 21^e siècle (Rigakos, et coll., 2008). Premièrement, ce sont des agents de sécurité privés qui ont été le maillon faible de la première ligne de défense. Ils n'ont pas intercepté les terroristes pendant les contrôles à l'aéroport, puis ils n'ont pas minimisé les décès en procédant à une évacuation d'urgence du World Trade Centre dès le début des attaques. Néanmoins, on estime que 42 agents de sécurité ont été tués lors des attentats terroristes du 11 septembre, tandis que le nombre s'élevait à 23 parmi les membres de la police de New York, et des témoins ont raconté comment des agents de sécurité avaient assisté les services publics pendant l'évacuation (Howie, 2012). Deuxièmement, comme mentionné ailleurs, bien que les vies perdues et les dommages matériels découlant des attentats terroristes n'aient « pas été importants au point d'avoir un effet mesurable sur la capacité de production des États-Unis » [traduit par nos soins] (Makinen, 2002, p. 2), les attaques ont quand même entraîné une baisse sensible de la confiance des consommateurs et une suspension des transactions sur le New York Mercantile Exchange. C'est pour cette raison que le président Bush a imploré les Américains de « ne pas avoir peur de voyager » et d'« emmener leurs enfants en vacances », d'« aller voir des matchs » et, de manière générale, de « continuer à vaquer à leurs occupations » [traduit par nos soins] (George W. Bush, 3 octobre 2001). Le message de l'administration était que la reprise après le 11 septembre dépendait de la confiance des consommateurs. Des forces de sécurité privées protégeaient les espaces commerciaux et de vente au détail et ont donc immédiatement été chargées d'aider dans la lutte plus générale contre le terrorisme. Troisièmement, dans la même veine, depuis les attentats du 11 septembre, des ressources semblent avoir été dédiées à l'amélioration de la sécurité dans les aéroports, aux contrôles de l'immigration et des douanes et à la sécurité des installations nucléaires, tandis que les sites « plus faciles », généralement protégés par des forces privées, ont continué à être considérés comme une source de préoccupation.

Peu après les attentats du 11 septembre, les médias nationaux ont qualifié le secteur de la sécurité privée de « maillon faible de la défense du territoire » [traduit par nos soins]. Même si quelques États ont introduit des normes d'embauche et de formation, ou les ont rendues plus strictes, la plupart des États n'imposent toujours pas de normes de formation minimales et n'exigent même pas de vérification des antécédents. Même dans les États où une formation était obligatoire, peu d'efforts ont été faits pour surveiller le contenu ou la qualité des programmes. Les cibles faciles causant des préoccupations sur le plan de la sécurité du territoire sont protégées non

pas par la police publique, mais par des forces de sécurité privées (Rigakos, et coll., 2008). Au Canada, aucun changement notable n'a été apporté à la formation des forces de sécurité privées ou à leurs permis d'exercer, en dehors du fait que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) a joué un rôle actif dans la mise en place de normes minimales en matière de formation, de rémunération et d'évaluation continue des membres du personnel de sécurité contractuels travaillant en tant qu'agents de contrôle dans tout le pays, en particulier dans le contexte de l'attentat à la bombe contre Air India.

La croissance et l'importance relatives du secteur de la sécurité privée dans le maintien de l'ordre entre les citoyens au quotidien dans les démocraties libérales avancées sont bien documentées dans la littérature académique (Jones et Newburn, 1998; Rigakos, 2002b; Shearing et Stenning, 1983). Non seulement il y a un nombre plus élevé d'agents de sécurité aux États-Unis et au Canada, mais leur rôle dans la protection des installations sensibles (comme les installations nucléaires et biologiques), des zones résidentielles et des « propriétés privées de masse » (Shearing et Stenning, 1983) où les gens se rassemblent pour magasiner, manger et assister à un spectacle ou à un événement sportif, est également plus déterminant que dans de nombreux autres pays. Ces organismes privés de sécurité ne se contentent pas de protéger les propriétés privées. Ils participent activement au maintien de l'ordre, enquêtent sur des crimes et procèdent à des arrestations dans des lieux publics. En d'autres termes, ils réalisent de nombreuses tâches qui, au moins durant les cent années précédentes, incombaient principalement aux forces de police publiques (Rigakos, 2006).

Il semblerait donc que les événements du 11 septembre aient poussé les agents de sécurité privés à assumer un rôle encore plus important. Plusieurs États américains, dont la Californie, l'Illinois et le Michigan, ont pris des mesures pour réglementer le secteur de manière encore plus stricte durant l'année qui a suivi les attentats (Salladay, 2002). Néanmoins, plusieurs articles dans les journaux et des sondages limités ont renforcé la notion selon laquelle la sécurité dans le secteur du commerce de détail n'avait pas connu de changement significatif après le 11 septembre (Hall, 2003). Reconnaisant l'importance de la sécurité dans ce secteur, la commission d'enquête connue sous le nom de « Commission du 11 septembre » a déterminé que les commerces ont une obligation de diligence en ce qui concerne la sécurité de leurs clients. La Commission a approuvé la norme NFPA 1600 de la National Fire Prevention Association sur la préparation à la gestion des catastrophes et des situations d'urgence dans le secteur privé : « [...] la conformité à la norme devrait définir la norme de diligence requise de la part d'une entreprise à l'égard de ses employés et du public à des fins légales » [traduit par nos soins]. La norme précise



que les programmes de gestion des situations d'urgence devraient aborder les quatre phases de la gestion et du rétablissement, qui sont les suivantes : (a) l'*atténuation*, c'est-à-dire les efforts pour éliminer ou réduire le risque qu'une catastrophe ou une situation d'urgence se produise, (b) la *préparation*, c'est-à-dire les activités et les programmes visant à faciliter le rétablissement après une catastrophe, (c) la *réponse*, c'est-à-dire les activités destinées à gérer les effets immédiats et à court terme d'une catastrophe, et (d) le *rétablissement*, c'est-à-dire les activités et les programmes conçus pour revenir aux conditions normales.

Par ailleurs, certaines décisions judiciaires ont renforcé la responsabilité qui incombe au secteur privé de prendre des mesures de protection contre les attentats terroristes. En 2003, un tribunal de district de New York a rejeté une demande d'irrecevabilité concernant une poursuite entamée par les familles des victimes du 11 septembre à l'encontre des compagnies aériennes impliquées. La décision du juge était fondée sur la notion selon laquelle il était prévisible qu'un avion dont les passagers avaient été contrôlés de façon négligente à l'enregistrement puisse faire l'objet d'un attentat terroriste. Dans un autre cas récent, un jury de l'État de New York a conclu que l'organisme propriétaire du World Trade Center avait fait preuve de négligence, car il n'avait pas pris assez de mesures pour empêcher l'attentat à la bombe mortel de 1993 sous les tours jumelles (Rigakos, et coll., 2008).

Par conséquent, les événements du 11 septembre ont simplement accéléré les tendances qui avaient déjà bien commencé à se développer avant les attentats terroristes. L'expansion du complexe industriel axé sur la sécurité et le rôle croissant joué par le secteur de la sécurité privée dans le maintien de l'ordre entre les citoyens au quotidien en raison des propriétés privées de masse ont créé des emplois, et les progrès technologiques ont renforcé la surveillance et consolidé les liens entre le secteur public et le secteur privé dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

5. Un partenariat public-privé au 21^e siècle

Jusqu'à présent, nous avons vu que même si, dans l'histoire du maintien de l'ordre public, la distinction entre le secteur public et le secteur privé était souvent floue sur le plan opérationnel et n'avait parfois pas d'importance, cette distinction est malgré tout restée prédominante d'un point de vue politique afin de réaffirmer la neutralité et la légitimité de l'État et la primauté du droit. Au cours de ces 50 dernières années, non seulement le secteur privé a commencé à jouer un rôle plus important dans le maintien de l'ordre entre les citoyens au quotidien, mais ses relations avec la police publique sont aussi devenues plus étroitement liées (Shearing, 1992, 1997) face à la



montée du néolibéralisme et à la lutte contre le terrorisme. Aujourd'hui, les administrateurs de services de police hésitent rarement à reconnaître l'importance du secteur de la sécurité privée pour se préparer et répondre aux événements touchant l'ordre public ou aux situations d'urgence en utilisant une approche coordonnée et fondée sur le renseignement. Dans cette section, je vais mener une étude comparative entre le Sommet du G20 à Toronto et le siège d'Ottawa par un convoi de camions, afin d'étudier le rôle et la fonction du secteur de la sécurité privée dans ce modèle « intégré » émergent.

Sommet du G20 à Toronto

À la fin du mois de juin 2010, des milliers de manifestants ont convergé dans les rues de Toronto et employé diverses tactiques de protestation contre le Sommet du G20. Le gouvernement canadien était bien préparé et avait pleinement anticipé cette résistance. Les opposants du G20 considéraient depuis longtemps ce sommet comme un événement célébrant la gouvernance mondiale par les élites : un spectacle en matière de sécurité visant à formuler et à mettre en œuvre des politiques néolibérales qui intensifient les inégalités et les injustices à l'échelle mondiale (Fernandez, 2008). La GRC était chargée des préparatifs et a rapidement créé un Groupe intégré de la sécurité (GIS) et un Groupe mixte de renseignements (GMR), lesquels ont mené la plus grande opération de police et de renseignement de l'histoire du Canada (GRC, 2011, p. 15). Dans le sillage du G20, les organismes canadiens d'application de la loi ont non seulement défendu leurs actions pendant le sommet, mais ont également annoncé que l'opération de sécurité était une réussite³ malgré son coût atteignant le milliard de dollars (Fernandez, Starr et Scholl, 2011, p. 50).

³ Par exemple, le chef adjoint de la police de Toronto, Tony Warr, a accusé le public et les médias d'avoir réagi de façon excessive aux événements du G20 et a proclamé que « la police devrait garder la tête haute » [traduit par nos soins] (Rush, 2011). Des examens internes, comme le rapport après action de la GRC (*RCMP After Action Report*), ont également affirmé que « les opérations de sécurité et de renseignement [...] étaient sans précédent », car « aucun pays hôte n'a jamais organisé deux sommets mondiaux l'un à la suite de l'autre dans des lieux géographiquement différents ». Malgré ces « conditions difficiles », le Groupe intégré de la sécurité et son Groupe mixte de renseignements en charge du G20 et du G8 ont « rempli le but de leur mission et atteint tous les objectifs ». Par conséquent, les « opérations de sécurité du sommet » laisseront un « héritage durable [...] qui sera bénéfique aux futurs événements majeurs touchant la sécurité au Canada [traduit par nos soins] (2011, p. 15).



Les forces de police sous l'égide du GIS-GMR ont procédé à des mises en détention massives et à des interventions préventives au cours des jours précédant le Sommet du G20 et pendant la fin de semaine de l'événement, ce qui a abouti à 1 105 arrestations – la plus importante arrestation massive de l'histoire du Canada (Canadian Civil Liberties Association, 2011). Les descentes de police et les détentions préventives (CBC News, 2010), l'adoption secrète et la mise en application rigoureuse d'une législation qu'on trouverait plutôt en temps de guerre (Marin, 2010), l'encercllement de centaines de manifestants (Yang et Kennedy, 2011), l'infiltration et la déstabilisation de groupes de militants (Groves, 2011), l'extraction de manifestants au milieu de la foule (Zig Zag, 2011), l'utilisation de gaz lacrymogène (Kidd, 27 juin 2010) et de balles en caoutchouc (CBC News, 25 juillet 2010), ainsi que la surveillance discrète de la mobilisation (Groves, 17 juillet 2011) et l'incarcération des manifestants arrêtés dans des conditions déplorables et déshumanisantes (Botten, 2011) sont autant d'aspects qui ont été bien documentés par les chercheurs (Lamb et Rigakos, 2015).

Le GIS-GMR était une opération conjointe qui a mobilisé un vaste réseau de services de maintien de l'ordre, composé de 26 services de police, de plusieurs unités militaires et services de renseignement de l'État et de plus d'une centaine d'organismes commerciaux et gouvernementaux. Un attribut essentiel du maintien de l'ordre public contemporain qui a planifié une constellation stratégique d'organismes d'État, militaires et commerciaux employés pour atteindre un même objectif, celui de canaliser les ressources en matière de sécurité des secteurs public, privé et militaire afin de contrôler des populations précises dans un territoire donné (Rigakos, 2011, p. 79). Dans le rapport après action de la GRC, le GMR du G20 était décrit comme :

« [...] une opération conjointe entre la GRC, l'OPP [Police provinciale de l'Ontario], le TPS [Service de police de Toronto] et la PRP [Police régionale de Peel]. Des rôles de liaison essentiels ont été créés pour le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CSTC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et les Forces canadiennes (FC). Le GMR a également établi des centaines d'autres points de contact clés avec d'autres organismes d'application de la loi, services gouvernementaux fédéraux, provinciaux et municipaux, et sections pour la sécurité des entreprises » [traduit par nos soins] (GRC, 2011, p. 32).

Selon la GRC, ce réseau a été utilisé pour reconnaître des occasions, recueillir des renseignements et demander des avis sur des questions et des problèmes particuliers en lien avec la sécurité du G20. En effet, le GMR intégré dans le GIS du G20 était



une opération conjointe composée d'un vaste réseau de services de police de l'État et d'organismes militaires, du renseignement et du secteur privé.

Les unités d'enquête et d'analyse du GMR ont utilisé tout un éventail de techniques de surveillance pour le renseignement de sécurité et la contre-ingérence (CI) à l'égard des populations considérées comme des adversaires des objectifs de sécurité liés au sommet. « Alors que le but du renseignement est de modeler l'image que les forces amies se font de l'adversaire, la CI sert à modeler la façon dont l'adversaire perçoit les capacités et les intentions des forces amies », c'est-à-dire des forces de sécurité. L'objectif de la CI est de semer le doute dans l'esprit des adversaires afin d'entraver et de perturber leurs capacités de prise de décision en leur présentant de manière inexacte ou en les privant des renseignements dont ils ont besoin pour mener des opérations efficaces. En d'autres termes, « [l]e principal but de la CI est de rechercher le renseignement qui permet de mettre en application des contre-mesures visant à diminuer les capacités de renseignement et de choix des objectifs d'un ennemi » (Forces canadiennes, 2003, p. 6-6). Ainsi, les techniques de CI produisent des renseignements de sécurité en recueillant des renseignements cachés sur les adversaires ciblés, tout en perturbant leurs capacités et leurs activités⁴.

Bien que le GMR ait également détecté un faible risque d'attaque terroriste, les documents internes révèlent que son opération conjointe de renseignement et de contre-ingérence a principalement ciblé les militants de la gauche radicale et les anarchistes. Par exemple, les rapports de renseignements sur le G20 révèlent que le GMR était principalement préoccupé par les militants de la gauche radicale, puisqu'il a été « estimé que les personnes associées à l'extrême gauche en Ontario se serviraient d'événements de grande envergure comme les Jeux olympiques d'hiver et les Sommets du G8 et du G20 de 2010 pour diffuser leur message idéologique auprès du public » [traduit par nos soins] (GIS-GMR, H 3551 [*Strategic Intelligence Report #3*], 2010, p. 386). Le même rapport aborde également le poids politique de l'année 2010 pour la gauche et l'importance pour la police de continuer à faire preuve de vigilance en ce qui concerne l'activisme criminel.

Comme Kitchen et Rygiel (2014) l'ont documenté, l'accueil d'événements de grande envergure comme le G20 est extrêmement lucratif pour le secteur de la sécurité, qui continue à croître et à devenir un moyen de défense contre le terrorisme, puisque les délégués internationaux et les élites du monde des affaires ont besoin d'être protégés. Les coûts de sécurité pour le Sommet de Pittsburgh en 2009 ont été de 98,7 millions

⁴ Pour plus de détails sur les activités de renseignement et de contre-ingérence du GMR, voir Lamb (2012).



de dollars, et de 28,6 millions de dollars pour le Sommet de Londres. Le Rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2011 estime que 664 millions de dollars ont été dépensés pour la sécurité dans le cadre des sommets. Selon le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, le coût se rapproche plutôt de 790 millions de dollars : 507,5 millions pour les services de sécurité et de maintien de l'ordre de la GRC, 278,3 millions pour la sécurité publique, 3,1 millions pour le SCRS et, enfin, 1,2 million pour les services frontaliers.

Les coûts de sécurité réels de la GRC ont été inférieurs au budget fixé en raison d'un déploiement moins important que prévu d'agents de la GRC, du processus d'approvisionnement concurrentiel et du fait que la GRC avait un fonds d'urgence de 60 millions de dollars (Conseil du Trésor du Canada, 2011). Par contre, les coûts engendrés par la sécurité privée ont été plus élevés que prévu car, selon un rapport interne de la GRC, des « entreprises privées de sécurité ont été utilisées de manière plus intensive qu'initialement prévu, réduisant ainsi les besoins en personnel de police » [traduit par nos soins] (GRC, 2010), ce qui incluait des prestataires de sécurité sous contrat et le Corps des commissionnaires. Outre les coûts engagés pour le personnel, la GRC a aussi dépensé 15,1 millions de dollars pour des clôtures et des systèmes périmétriques de détection des intrusions, et 8,3 millions supplémentaires pour du matériel lié aux technologies de l'information (GRC, 2010, p. 2). Enfin, 33,9 millions de dollars ont été dépensés pour des centres de commandement et autres coûts immobiliers, y compris « un centre de commandement unifié aménagé à Barrie ainsi que des centres de commandement régionaux établis pour le G8 et le G20 à Huntsville et à Toronto, respectivement », de même que d'autres « installations opérationnelles » qui ont été « acquises et aménagées » [traduit par nos soins]. Des contrats supplémentaires s'élevant à plusieurs centaines de milliers de dollars ont également été conclus avec des consultants en sécurité publique, des entreprises de sécurité qui ont patrouillé dans les zones de rassemblement de l'OPP, ainsi qu'avec des coordonnateurs de sites Web et de relations publiques (Kitchen et Rygiel, 2014).

L'aspect peut-être le plus important du point de vue de l'interrelation entre les secteurs public et privé du maintien de l'ordre pendant des événements touchant l'ordre public a été l'inclusion du secteur de la sécurité privée dans le « centre de crise » du GIS-GMR afin de favoriser une approche intégrative du commandement. Des forces de sécurité privées se sont donc jointes aux forces de sécurité militaires, provinciales, fédérales et canadiennes. Les bases d'une telle relation avaient déjà été jetées grâce des partenariats public-privé officiels, comme la TAPPS (Toronto Association of Police and Private Security) et l'Association des banquiers canadiens. Selon le directeur des services de sécurité et de la gestion des situations d'urgence du



ministère des Finances de l'Ontario, David Neely, « le partage collectif des renseignements et des meilleures pratiques a permis d'avoir conscience de la situation pendant le G8 et le G20, le tremblement de terre et les autres incidents qui ont eu lieu au cours de la semaine, grâce à des partenariats public-privé comme la TAPPS » [traduit par nos soins] (Brown, 2010). Des agents de sécurité ont fourni des renseignements au GIS-GMR en temps réel, ce qui a apparemment permis de contrecarrer au moins deux tentatives sérieuses d'intrusion.

Par conséquent, le G20 semble être un exemple contemporain typique de la confluence des évolutions décrites dans ce rapport. La planification a commencé presque un an à l'avance, a impliqué un large éventail d'organismes de sécurité, allant de forces militaires à des services de sécurité pour les entreprises, n'a reculé devant aucune dépense et a utilisé des techniques sophistiquées de renseignement, des subterfuges et toute une panoplie de mesures violentes pour miner et neutraliser de façon préventive les menaces potentielles. Au-delà des analyses ultérieures qui l'ont qualifié de réussite sur le plan de la sécurité et de fiasco sur le plan des droits de la personne, le G20 représente également le summum de l'intégration – ou peut-être de la réintégration – des secteurs public et privé du maintien de l'ordre lors d'événements touchant l'ordre public.

Siège d'Ottawa par un convoi de camions

Un peu plus d'une décennie après les manifestations contre le Sommet du G20 à Toronto, la ville d'Ottawa a été assiégée par un convoi de camions et une manifestation massive qui se sont transformés en une occupation d'une durée d'un mois pour exprimer des sentiments très divers, notamment l'opposition au trudeauisme et à la vaccination, les idées extrémistes de la droite alternative et même un appel antidémocratique à la dissolution du Parlement (Williams et Paperny, 2022). Les manifestations, qui ont commencé en janvier 2022, ont aussi touché plusieurs postes frontaliers du Canada. Les camions ont occupé la capitale du pays pendant des semaines, et les manifestants ont construit des campements et klaxonné à longueur de nuit.

Il serait trop facile de nier qu'il existe une quelconque relation entre le siège d'Ottawa et le Sommet du G20 à Toronto en soutenant que les troubles de l'ordre public étaient très différents, que les menaces étaient moins bien connues ou qu'il y avait moins de renseignements disponibles. De plus, il serait réducteur de suggérer que les événements à Ottawa représentent une anomalie par rapport aux tendances générales en matière de maintien de l'ordre public dont nous avons discuté. Certains de ces arguments sont peut-être vrais, étant donné que les premiers récits des médias au sujet de l'absence d'action de la part du Service de police d'Ottawa

(Dhanraj, Hoff et Zimonjic, 2022) mettent en avant un manque significatif de leadership, une coordination insuffisante, l'absence complète de communication pendant une longue période même une fois les manifestants fermement en place et une réticence générale à agir (Paperny, 2022).

Néanmoins, il existe des liens importants entre les manifestations contre le G20 et celles à Ottawa, et il faut les comprendre. Les souvenirs du G20 ont orienté la réponse de la police pendant le siège d'Ottawa. Peter Sloly, alors chef de la police, et Bill Blair, alors ministre de la Sécurité publique, ont tous deux soutenu le Service de police de Toronto au cours des manifestations de 2010 qui ont abouti à des arrestations massives, à des conditions inhumaines en centre de détention, à des cas confirmés de brutalités policières et à l'encerclement inconstitutionnel des manifestants. Des hauts responsables ont été sanctionnés officiellement et réprimandés sur le plan judiciaire. Le Service de police de Toronto a dû verser 16,5 millions de dollars pour le règlement d'un recours collectif et a fait face à de nombreuses critiques et à des demandes répétées réclamant la démission de M. Blair. Il semblerait que M. Sloly ait décidé de ne pas se laisser entraîner dans un nouveau désastre touchant l'ordre public et que M. Blair ait continué à être marqué par des accusations quant à son rôle essentiel dans l'adoption secrète d'un décret qu'on trouverait plutôt en temps de guerre et qui visait à faciliter la détention arbitraire des manifestants. Pour M. Blair, la leçon tirée concernait l'importance d'être suffisamment couvert par la loi. Et donc, lorsque M. Sloly a démissionné, M. Blair a peut-être fait preuve de trop de zèle en recommandant la *Loi sur les mesures d'urgence* (Rigakos 2022). Toutefois, le chef par intérim de la police d'Ottawa, Steve Bell, n'a ni demandé (Kirkup et Spearchief-Morris, 2022) ni exigé l'application de cette loi. Il a calmement débloqué la ville lorsque les organisateurs ont finalement, et assez poliment, été interpellés sans procéder à des arrestations massives ou à un encerclement. Les manifestants ont été autorisés à repartir vers le sud, et la plupart se sont dispersés du jour au lendemain. En fin de compte, la police a déposé 393 accusations contre 122 personnes pendant le siège (Dawson et Passifiume, 2022), par rapport à 1 100 arrestations lors du G20, ce qui a fait de la manifestation à Toronto la plus importante arrestation massive de l'histoire du Canada (Morrow, 2011).

En l'absence d'une structure de commandement coordonnée incluant le secteur de la sécurité privée, le convoi de la liberté a fini par coûter au Rideau Centre et à Cadillac Fairview des millions de dollars en pertes de revenus. Malgré sa collaboration continue avec la police et les autorités municipales depuis le début de la manifestation, le service de sécurité interne du centre commercial du centre-ville n'a reçu aucune garantie qu'il serait sécuritaire de rouvrir ou que la police serait en mesure d'assister le personnel de sécurité pour maintenir l'ordre et protéger le public



dans le Rideau Centre ou aux alentours (Pringle, *CTV News*, 6 février 2022). En fin de compte, Cadillac Fairview a poursuivi les donateurs du mouvement grâce aux noms divulgués sur les plateformes GiveSendGo et GoFundMe, pour 306 millions de dollars (Crawford, *Ottawa Citizen*, 18 février 2022).

Contrairement au G20, et malgré plusieurs décennies d'intégration croissante entre les services de sécurité et le secteur du renseignement, la manifestation des camionneurs à Ottawa n'a apparemment pas déclenché une approche intégrée ou fondée sur le renseignement impliquant le secteur de la sécurité privée. Il semblerait plutôt que, comme cela a été le cas d'autres organismes extérieurs au Service de police d'Ottawa, le secteur de la sécurité privée ait été traité comme n'importe quelle autre partie prenante assez mécontente, en particulier durant les premiers jours de la manifestation. Dans le cas du service de sécurité de Cadillac Fairview, l'absence de garantie de la part de la police quant à la protection du Rideau Centre a contraint plus de 175 entreprises à fermer leurs magasins, entraînant ainsi des pertes de plusieurs millions de dollars.

En effet, on ne trouve que quelques renseignements secondaires au sujet de contacts concrets sur le plan opérationnel entre le secteur de la sécurité privée et la police pendant les manifestations des camionneurs. En l'absence de communication directe avec les responsables de la sécurité qui, jusqu'à maintenant, ont été peu enclins à me parler, les renseignements secondaires limités qui sont disponibles indiquent que le manque général de préparation du Service de police d'Ottawa et ses efforts limités de communication et de coordination avec les autres services du renseignement et du maintien de l'ordre jusqu'à un stade très avancé de l'occupation ont aussi affecté le secteur de la sécurité privée d'Ottawa.

Conclusion

Dans ce rapport, j'ai décrit comment le secteur de la sécurité privée joue un rôle de plus en plus important dans le maintien de l'ordre public depuis la fin du 20^e siècle. Cette réapparition s'inscrit dans le remaniement des approches en matière de maintien de l'ordre public, qui sont également décrites comme des approches « de liaison », « en réseau » ou « fondées sur le renseignement », mais en définitive, elle fait partie d'un modèle intégré plus large employant un vaste éventail de tactiques coercitives.

Le recours historique à des polices privées durant les agitations ouvrières s'est avéré une menace pour la neutralité apparente de l'État, tant en Europe qu'en Amérique du



Nord, ce qui a mené au déploiement accru de polices publiques centralisées, salariées et professionnelles. En Angleterre, au 19^e siècle, la police métropolitaine de Londres était une force prête à intervenir à la place d'un groupe disparate et mal équipé de constables paroissiaux, de veilleurs et de chasseurs de voleurs ou à la place de militaires dont les actions étaient souvent mortelles. Au Canada, au début du 20^e siècle, la GRC a rapidement été utilisée à des fins similaires lorsque la police locale était incapable ou refusait de réprimer des troubles civiques et lorsque les militaires étaient trop enclins à employer la violence. Les États-Unis ont dû mettre au point leur propre système de maintien de l'ordre à l'échelle de l'État lorsque les milices locales, les polices municipales, les forces de police privées et la célèbre Pinkerton Detective Agency se sont avérées soit trop controversées sur le plan politique soit pas assez fiables, mettant ainsi en danger la légitimité et la neutralité du gouvernement.

Malgré l'évolution vers un maintien de l'ordre relevant du secteur public jusqu'à la fin du 20^e siècle, le secteur de la sécurité privée est redevenu un acteur majeur du maintien de l'ordre au quotidien et assume de plus en plus de responsabilités. À la différence des décennies précédentes, cela n'a pas été perçu comme une menace pour l'intégrité du bien public, même durant des événements majeurs touchant l'ordre public comme le Sommet du G20 à Toronto, lors duquel le secteur de la sécurité privée a pleinement participé aux préparatifs et aux réponses du Groupe intégré de la sécurité.

Les entreprises privées de sécurité recueillent un vaste éventail de données de surveillance (Ericson, 1994; Manning, 1992; Marx, 2004) sur les consommateurs, les résidents et les membres de leurs nœuds (Shearing et Wood, 2006) ou bulles (Rigakos, 2000a) de gouvernance. Selon l'opinion qu'on a de l'intégrité et du but des forces de sécurité privées, cela rend leur déploiement et leur intégration au cadre plus large du maintien de l'ordre potentiellement plus insidieux que durant la période où ce secteur était à son apogée, lors des grèves du début du 20^e siècle. Aujourd'hui, la participation du secteur de la sécurité privée est beaucoup plus interconnectée et intégrée, et peut-être plus nuancée que jamais. L'inclusion de ce secteur n'est plus une source d'inquiétude pour la police et le gouvernement, mais plutôt une approche prudente pour élargir le réseau du renseignement de sécurité. Lorsque l'ordre public est perturbé, que des émeutes éclatent ou que des situations d'urgence sont déclarées, le degré actuel d'intégration du secteur privé dans l'appareil de sécurité de l'État devrait nous faire réfléchir. Ces réseaux bien établis risquent d'accroître le caractère invasif et d'élargir le but des mesures de sécurité d'urgence de manière spontanée, ce qui affecterait la vie privée des citoyens, leur liberté et l'absence de surveillance et de coercition dont ils bénéficient.



Références

- Adler, Jane. « History of the Pinkerton Detective Agency », *Pinkerton Solutions Magazine*, 2000, n° 3, p. 10-23.
- Bechtel, Kenneth H. *State Police in the United States: A Sociohistorical Analysis*, Westport, Greenwood Press, 1995.
- Brewer, J. « Law and disorder in Stuart and Hanoverian England », *History Today*, janvier 1980, p. 18-27.
- Brown, Jennifer. « Damage from protesters aside, G20 security operations deemed success », *Canadian Security*, 28 juin 2010.
- Brown, Lorne et Caroline Brown. *An Unauthorized History of the RCMP*, 2^e éd., Toronto, Lewis and Samuel, 1978.
- Button, Mark. « Private security and the policing of quasi-public space », *International Journal of the Sociology of Law*, 2003, vol. 31, n° 3, p. 227-237.
- Association canadienne des libertés civiles. « G-20 mass arrests by the numbers » (consulté le 12 décembre 2011). <http://ccla.org/2010/07/07/g-20-mass-arrests-by-the-numbers/>
- CBC News. « G20 police raid activists' homes », *CBC News*, 26 juin 2010. <http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/story/2010/06/26/toronto-activists-raids-g20-isu.html>
- . « G20 police shot rubber bullets, woman says », *CBC News*, 25 juillet 2010 (consulté le 22 novembre 2011). <http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/story/2010/07/24/g20-rubber-bullets.html>
- Couch, S.R. « Selling and reclaiming state sovereignty: The case of the coal and iron police », *Insurgent Sociologist*, 1981, vol. 10 (n^{os} 4 et 11), p. 1 et 85-91.
- Critchley, T.A. *A History of the Police in England and Wales, 900-1966*, Londres, Constable Press, 1967.
- Cunningham, W.C., J. J. Strauchs et C. W. Van Meter. *The Hallcrest Report II: Private Security Trends (1970 to 2000)*, MacLean (Virginie), Hallcrest Systems Inc., 1990.

Davis, M. *City of Quartz: Excavating the Future of Los Angeles*, Londres, Verso, 1990.

Dawson, Tyler et Bryan Passifiume. « Identities of nearly all the people arrested at the Freedom Convoy protest remain secret », *National Post*, 11 mars 2022. <https://nationalpost.com/news/canada/identities-of-nearly-all-the-people-arrested-at-the-freedom-convoy-protest-remain-secret>

De Lint, Willem et Alan Hall. *Intelligent Control: Developments in Public Order Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2009.

De Waard, Jaap. « The private security industry in international perspective », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1999, vol. 7, p. 143-174.

Delamare, Nicolas. *Traité de la police*, Paris, Cour royale, 1722, vol. 1-4.

Della Porta, Donatella et Herbert Reiter. « The Policing of Protest in Western Democracies », dans *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, édité par D. della Porta et H. Reiter, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, p. 1-34.

Dhanraj, Travis, Stephen Hoff et Peter Zimonjic. « Peter Sloly resigns as Ottawa's police chief, says force now "better positioned to end this occupation" », *CBS News*, 15 février 2022. <https://www.cbc.ca/news/politics/sloly-ottawa-resigns-behaviour-leadership-1.6352295>

Dubofsky, Melvyn et Foster Rhea Dulles. *Labor in America: A History*, 7^e éd., Wheeling (Illinois), Harlan Davidson, 2004.

Emsley, Clive. *The English Police : A Political and Social history*, 2^e éd., New York, Harvester Wheatsheaf et St. Martin's Press, 1991.

—. *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Ericson, Richard et Aaron Doyle. « Globalization and the policing of protest: The case of APEC 1997 », *British Journal of Sociology*, 1999, vol. 50, n° 4, p. 589-608.

Ericson, Richard V. « The division of expert knowledge in policing and security », *British Journal of Sociology*, 1994, vol. 45, n° 2, p. 149-175.



- Fernandez, Luis. *Policing Dissent: Social Control and the Anti-Globalization Movement*, New Jersey, Rutgers University Press, 2008.
- Fernandez, Luis, Amory Starr et Christian Scholl. *Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era*, New York, NYU Press, 2011.
- Foucault, Michel. « *Il faut défendre la société* » : *Cours au Collège de France, 1975-1976 = "Society Must Be Defended": Lectures at the Collège de France, 1975-1976*, traduit par D. Macey, New York, Picador, 2003.
- Gordon, Todd. *Cops, Crimes and Capitalism: The Law and Order Agenda in Canada*, Halifax, Fernwood Press, 2006.
- Groves, Tim. « G20 case reveals "largest ever" police spy operation », *CBC News*, 22 novembre 2011. <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2011/11/22/g20-police-operation.html>
- Hall, Mimi. « Private Security Guards: Homeland Defense's Weak Link », *USA Today*, 23 janvier 2003, p. A1.
- Harring, Sidney L. et Lorraine McMullin. « The Buffalo police 1872-1900: Labour unrest, political power and the creation of the police institution », *Crime and Social Justice*, 1975, vol. 5 (automne-hiver), p. 5-14.
- Hewitt, Steve. *Spying 101: the RCMP's secret activities at Canadian universities, 1917-1997*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.
- Howie, Luke. *Witnesses to Terror: Understanding the Meanings and Consequences of Terrorism*, New York, Palgrave, 2012.
- Jones, Trevor et Tim Newburn. « How big is the private security sector? », *Policing and Society*, 1995, n° 5, p. 221-232.
- . *Private Security and Public Policing*, New York, Oxford / Clarendon, 1998.
- . « Urban change and policing: Mass private property re-considered », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1999, vol. 7, n° 2, p. 225-244.
- Joyce, Peter. « Transition from old to new policing in early 19th century Manchester », *Police Journal*, 1993, vol. 66, n° 2, p. 197-211.



- Kakalik, J. et S. Wildhorn. « Private Police in the United States », Washington, Government Printing Office, 1971.
- Kidd, Kenneth. « Tear gas fired in downtown rampage », *The Toronto Star*, 27 juin 2010 (consulté le 22 novembre 2011).
<http://www.thestar.com/news/gta/torontog20summit/article/829238--tear-gas-fired-in-downtown-rampage>
- King, Mike. « Policing and Public Order Issues in Canada: Trends for Change », *Policing and Society*, 1997, vol. 8, n° 1, p. 47-76.
- . « From Reactive Policing to Crowd Management?: Policing Anti-Globalization Protest in Canada », présenté à la British Society of Criminology, 2004.
- King, Mike et Nigel Brearly. *Public Order Policing: Contemporary Perspectives on Strategy and Tactics*, Leicester (Angleterre), Perpetuity Press, 2005.
- Kinsman, Gary William, Dieter K. Buse et Mercedes Steedman. *Whose National Security?: Canadian State Surveillance and the Creation of Enemies*, Toronto, Between the Lines, 2000.
- Kirkup, Kristy et Joy Spearchief-Morris. « Ottawa Police did not make direct request for invocation of Emergencies Act, says interim chief », *Globe and Mail*, 17 mai 2022.
- Kitchen, Veronica et Kim Rygiel. « Privatizing security, securitizing policing: The case of the G20 in Toronto, Canada », *International Political Sociology*, 2014, vol. 8, n° 2, p. 201-217.
- Klare, M. T. « Rent-a-cop: The private security industry in the U.S. », dans *The Iron Fist and the Velvet Glove: An Analysis of the U.S. Police*, édité par L. Cooper, E. Currie, J. Frappier, T. Platt, B. Ryan, R. Schaffler, J. Scruggs et L. Trujillo, Berkeley, Center for Research on Criminal Justice, 1975, p. 104-114.
- Kraska, Peter B. et Victor E. Kappeler. « Militarizing American police: The rise and normalization of paramilitary units », *Social Problems*, 1997, vol. 44, n° 1, p. 1-18.
- Krause, Paul. *The Battle For Homestead, 1880-1892: Politics, Culture, and Steel*, University of Pittsburgh Press, 1992.

- Lamb, Nicholas et George Rigakos. « Pacification through “Intelligence” during the Toronto G20 », dans *Putting the State on Trial: The Policing of Protest during the G20 Summit*, édité par M. E. Beare, N. Des Rosiers et A. C. Deshman, Vancouver, UBC Press, 2015, p. 213-239.
- Loader, Ian et Neil Walker. « Policing as a public good: Reconstituting the connections between policing and the state », *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n° 1, p. 9-35.
- Makinen, Gail. « The Economic Effects of 9/11: A Retrospective Assessment », Washington, Congressional Research Service, 2002.
- Manning, Peter K. « Information technologies and the police », dans *Modern Policing*, édité par M. Tonry et N. Morris, Chicago, University of Chicago Press, 1992, vol. 15, p. 349-398.
- Marin, André. *Pris au piège de la loi : Enquête sur la conduite du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels relativement au Règlement de l'Ontario 233/10 adopté en vertu de la Loi sur la protection des ouvrages publics : Rapport de l'Ombudsman*, Toronto, Bureau de l'Ombudsman, 2010.
- Marx, Gary T. « What's new about the “new surveillance”? Classifying for change and continuity », *Surveillance and Society*, 2004, vol. 1, n° 1, p. 9-29.
- McMullan, John L. « The political economy of thief-taking », *Crime, Law, and Social Change: An International Journal*, 1995, vol. 23, p. 121-146.
- . « Social surveillance and the rise of the “police machine” », *Theoretical Criminology*, 1998, vol. 2, n° 1, p. 93-117.
- McPhail, Clark, David Schweingruber et John McCarthy. « Policing Protest in the United States: 1960-1995 », dans *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, édité par D. della Porta et H. Reiter, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, p. 49-69.
- Morrow, Adrian. « Toronto police were overwhelmed at G20, review reveals », *Globe and Mail*, 23 juin 2011.
<https://www.theglobeandmail.com/news/toronto/toronto-police-were-overwhelmed-at-g20-review-reveals/article584399/>

- Neocleous, Mark. « Against security », *Radical Philosophy*, 2000a, vol. 100 (mars-avril), p. 7-15.
- . *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*, Londres, Pluto Press, 2000b.
- . « Theoretical Foundations of the “New Police Science” », dans *The New Police Science: The Police Power in Domestic and International Governance*, édité par M. D. Dubber et M. Valverde, Stanford (Californie), Stanford University Press, 2006, p. 8.
- Panitch, Leo et Donald Swartz. *The Assault on Trade Union Freedoms: From Wage Controls to Social Contract*, Toronto, Garamond, 1993.
- Paperny, Anna Mehler. « Ottawa police misjudged protesters who besieged Canada's capital - testimony », *Reuters*, 3 mars 2022.
<https://www.reuters.com/world/americas/ottawa-police-misjudged-protesters-who-besieged-canadas-capital-testimony-2022-03-03/>
- Petty, Sir William. *The Petty Papers: Some Unpublished Writings*, édité par le marquis de Lansdowne, Londres, Constable, 1927 (original vers 1690), vol. 2.
- GRC. « Briefing Report to the Commissioner » (lot 2, division J de la GRC, B1321), Toronto Media Co-op, 2010.
- . « RCMP After Action Report », Ottawa, GRC, 2011.
- Reiner, Robert. « The police in the class structure », *British Journal of Law and Society*, 1978, vol. 5, p. 166-184.
- . « Policing, protest, and disorder in Britain », dans *The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, édité par D. della Porta et H. Reiter, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, p. 35-48.
- Rigakos, George, John L. McMullan, Joshua Johnson et Gulden Ozcan (éditeurs). *A General Police System: Political Economy and Security in the Age of Enlightenment*, Ottawa, Red Quill Books, 2009.
- Rigakos, George S. « Hyperpanoptics as commodity: The case of the parapolice », *Cahiers canadiens de sociologie*, 1999, vol. 24, n° 3, p. 381-409.
- . « Bubbles of governance: Private policing and the law in Canada », *Revue canadienne de droit et société*, 2000a, vol. 15, n° 1, p. 145-186.

- « The Significance of Economic Trends for the Future of Police and Security », dans *Police and Private Security: What the Future Holds*, édité par J. Richardson, Ottawa, Association canadienne des chefs de police, 2000b, p. 176-179.
- *In Search of Security: The Roles of Public and Private Agencies*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002a.
- *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press, 2002b.
- « Beyond Public-Private: Toward a New Typology of Policing », dans *Re-Imagining Policing in Canada*, édité par D. Cooley, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 260-319.
- « Beyond Public-Private: Toward a New Typology of Policing », dans *Re-Imagining Policing in Canada*, édité par D. Cooley, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 260-319.
- « “To extend the scope of productive labour”: Pacification as a police project », dans *Anti-security*, édité par M. Neocleous et G. S. Rigakos, Ottawa, Red Quill Books, 2011, p. 57-83.

Rigakos, George S. *Security/Capital: A General Theory of Pacification*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2016.


- « Four lessons from the Ottawa truckers' siege », *Ottawa Citizen*, 24 février 2022.

Rigakos, George S., Robert C. Davis, Christopher Ortiz, Alan Blunt et Joseph Broz. « Soft Targets?: A national survey of the preparedness of large retail malls to prevent and respond to terrorist attack after 9/11 », *Security Journal*, 2008.

Rigakos, George S. et Aysegul Ergul. « The pacification of the American working class: A longitudinal study », *Socialist Studies*, 2013, vol. 9, n° 2, p. 167-198.

Robinson, Cyril D. « The deradicalization of the policeman: A historical analysis », *Crime and Delinquency*, avril 1978, p. 129-151.

Salladay, Robert. « Davis signs Bill to give security a boost; Private guards must complete criminal checks », *The San Francisco Chronicle*, 16 septembre 2002, p. A 16.

- 
- Sanders, Trevor. « Essor du recours à des agents de sécurité privés », Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.
- Shearing, C.D. et Jennifer Wood. *Imagining Security*. Londres, Willan Publishing, 2006.
- Shearing, Clifford D. « The relations between public and private policing », dans *Modern Policing*, édité par M. Tonry et N. Morris, Chicago, University of Chicago Press, 1992, vol. 15, p. 399-434.
- . « Unrecognized origins of the new policing: Linkages between private and public policing », dans *Business and Crime Prevention*, édité par M. Felson et R. V. Clarke, Monsey (New York), Criminal Justice Press, 1997, p. 219-230.
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning. *Private Security and Private Justice: The Challenge of the 80s*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1982.
- . « Private security: Implications for social control », *Social Problems*, 1983, vol. 30, n° 5, p. 498-505.
- . « SAY "CHEESE!": The Disney order that is not so Mickey Mouse », dans *Private Policing*, édité par C. D. Shearing et P. C. Stenning, Newbury Park, Sage, 1987, p. 317-323.
- Sonnefels, Joseph von. « Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft », 1765.
- South, Nigel. « Private security, the division of policing labor and the commercial compromise of the state », *Research in Law, Deviance and Social Control*, 1984, vol. 6, p. 171-198.
- . « Law, profit, and "private persons": Private and public policing in English history », dans *Private Policing*, édité par C. D. Shearing et P. C. Stenning, Newbury Park, Sage, 1987, p. 72-109.
- Spitzer, Stephen. « Security and control in capitalist societies: The fetishism of security and the secret thereof », dans *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control, Cambridge Studies in Criminology*, édité par J. Lowman, R. J. Menzies et T. S. Palys, Aldershot, Gower, 1987, p. 43-58.

- Spitzer, Steven et Andrew T. Scull. « Privatization and capitalist development: The case of the private police », *Social Problems*, 1977, vol. 25, p. 18-29.
- Storch, Robert. « The plague of the blue locusts: Police reform and popular resistance in Northern England, 1840-57 », *International Review of Social History*, 1975, vol. 20, p. 61-90.
- Storch, Robert D. « Policing Rural Southern England Before the Police », dans *Policing and Prosecution in Britain, 1750-1850*, édité par D. Hay et F. Snyder, Oxford, Clarendon, 1989, p. 209-258.
- Swol, Karen. « Private security and public policing in Canada », dans *The Juristat Reader*, Toronto, Thompson Educational Publishing, 1999, p. 15-25.
- Von Justi, Johann H.G. *Grundsätze der Polizeywissenschaft*, 1756.
- Waddington, PAJ. *The Strong Arm of the Law: Armed and Public Order Policing*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- Weiss, Robert. « The emergence and transformation of private detective industrial policing in the United States, 1850-1940 », *Crime & Social Justice*, 1978, vol. 9, p. 35-48.
- Williams, Kristian. *Our Enemies in Blue: Police and Power in America*, Cambridge (Massachusetts), South End Press, 2007.
- Williams, Nia et Anna Mehler Paperny. « In protests and politics, Canada's "Freedom Convoy" reverberates », *Reuters*, 4 août 2022.
- Yang, Jennifer et Brendan Kennedy. « One year later, a look inside the G20 kettle », *Toronto Star*, 24 juin 2011.
<http://www.thestar.com/news/gta/torontog20summit/article/1014450--one-year-later-a-look-inside-the-g20-kettle>
- Young, Jock. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Late Modernity*, Thousand Oaks, Sage, 1999.
- Zig Zag. « Fire and Flames », 2011, p. 17-18.



Le maintien de l'ordre lors des manifestations de grande ampleur au Canada : Pourquoi une loi sur le maintien de l'ordre public est nécessaire au Canada

Robert Diab

Professeur, Université Thompson-Rivers



Résumé

Au Canada, lors des grands événements publics, la police n'est pas clairement autorisée à employer une tactique courante de maintien de l'ordre public, qui consiste à créer des zones d'exclusion autour de grandes portions de l'espace public.

Il existe quelques exceptions, comme les pouvoirs accordés par la législation d'urgence et par une loi fédérale sur les conférences intergouvernementales, bien que la portée de ces pouvoirs ne soit pas clairement définie. En common law, la création d'une grande zone d'exclusion n'est pas autorisée. Lorsque l'Ontario a eu recours aux pouvoirs d'urgence en février 2022, il est devenu superflu d'invoquer l'état d'urgence au Canada afin d'autoriser la « zone sécurisée » mise en place à Ottawa pour mettre fin à la manifestation du convoi de camionneurs.

À plusieurs reprises ces dernières années, les gouvernements et les tribunaux ont eu recours à la législation d'urgence pour tenter de pallier de façon ponctuelle, temporaire et réactive l'absence de dispositions légales autorisant la mise en place de grandes zones d'exclusion. L'invocation de la législation d'urgence en 2022 s'inscrit dans cette lignée d'événements. Chacune de ces situations a donné lieu à une certaine confusion au sein de la police, à l'élaboration de plans secrets pour la zone d'exclusion et à des atteintes importantes aux libertés et aux droits fondamentaux. Si l'on s'inspirait de la législation en vigueur au Royaume-Uni ou en Australie, les droits seraient mieux protégés et le maintien de l'ordre plus efficace. Dans ces pays en effet, les législateurs ont défini une structure complète pour assurer le maintien de l'ordre dans le cadre des grands événements et rassemblements. Les organes législatifs du Canada et de ses provinces devraient faire de même et adopter un projet de loi traitant respectivement des événements de portée nationale et provinciale. Une loi sur le maintien de l'ordre public pourrait définir un critère relatif aux conditions dans lesquelles la police peut délimiter une zone sécurisée, selon les principes de la nécessité raisonnable et de la proportionnalité. Elle pourrait aussi fixer des règles en ce qui concerne l'admission, l'indemnisation, la surveillance et l'examen. Ce serait le moyen le plus efficace d'éviter d'éventuels recours à la législation d'urgence ainsi que la confusion et les troubles qui résultent de mesures temporaires. Une telle loi permettrait aussi à la police de se conformer plus strictement au principe de primauté du droit.



Remerciements

Je tiens à remercier les professeurs Kent Roach, Jamie Cameron et Richard Moon pour leurs commentaires sur les versions préliminaires de ce rapport. Je dois beaucoup à W. Wesley Pue pour l'argument général selon lequel, en raison d'un vide juridique, la police ne dispose pas des pouvoirs requis pour créer des zones sécurisées.

Introduction

Ce rapport met en évidence l'existence d'une lacune dans la législation canadienne. C'est à cause de cela qu'il est apparu nécessaire d'invoquer les pouvoirs d'urgence pour gérer la situation causée par le convoi des camionneurs en février 2022. La police s'appuie sur un ensemble de pouvoirs pour assurer le maintien de l'ordre lors des événements de grande ampleur tels que les protestations en masse, les réunions intergouvernementales ou les grands événements sportifs. Ces pouvoirs lui sont conférés par le droit applicable aux véhicules à moteur, le droit municipal et le droit pénal, entre autres. Cependant, la police canadienne ne dispose pas d'une autorité légale clairement établie pour ce qui est d'employer une tactique courante lors de tels événements : la création de grandes zones d'exclusion (constituées de pâtés de maisons entiers) autour desquelles elle peut réguler l'accès des véhicules et des piétons¹.

Il arrive que la police ait besoin de mettre en place de telles zones pour assurer une sécurité efficace. Si de telles mesures interfèrent avec le droit à la liberté, la liberté d'expression et la liberté de réunion, elles permettent aussi de les protéger. Pourtant, les gouvernements ont omis de légiférer clairement sur la création et l'utilisation de ces zones. Au lieu de cela, ils ont adopté des législations temporaires, ad hoc, ou se sont appuyés sur des lois prévues à d'autres fins. Les tribunaux ont fait de même.

¹La *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, chap. 41 [*Loi sur les missions étrangères*], qui a été amendée en 2002 pour prévoir des zones d'exclusion afin de sécuriser les réunions intergouvernementales, constitue une exception notable à cet égard. Mais si elle autorise la police à clore des espaces pour ce type d'événements bien précis, elle ne définit pas clairement la portée de ce pouvoir, comme expliqué plus loin dans ce rapport.



Ainsi, la police n'a reçu qu'une partie des pouvoirs dont elle aurait besoin et a été laissée juge de leur portée. Un certain flou subsiste sur des questions importantes comme les conditions dans lesquelles une grande zone est raisonnablement nécessaire et proportionnée aux préoccupations en matière de sécurité. C'est également le cas pour d'autres aspects importants comme les personnes autorisées à entrer et à sortir d'une telle zone, les personnes qu'il est possible de surveiller, de fouiller ou de placer en détention, les personnes à indemniser et les conditions d'indemnisation, les agents habilités à réaliser différentes actions et dans quelles conditions, etc. En l'absence de législation claire sur ces points, les services de police amenés à fermer de grandes zones faisant partie de l'espace public ont dû prendre leurs décisions dans un vide juridique, en agissant le plus souvent en secret, sans contrôle et en dehors de la primauté du droit. Les citoyens ont été laissés dans un flou juridique, tandis que leurs droits fondamentaux étaient enfreints. Or, si de telles atteintes sont nécessaires et conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, elles doivent en premier lieu être autorisées par la loi².

En invoquant les pouvoirs d'urgence au début de l'année, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont une fois de plus tenté de pallier à la hâte cette lacune de la loi, en réaction à des circonstances particulières. En effet, la confusion et l'incertitude avaient déjà régné au sujet de ces zones lors d'événements comme la conférence de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) organisée en 1997 à Vancouver, le Sommet des Amériques de Québec de 2001 et le Sommet du G20 qui s'est tenu à Toronto en 2010. Dans chaque cas, des atteintes graves aux libertés fondamentales ont été commises³. Cependant, les mesures prises en février 2022 ont été parmi les plus fortes dans l'histoire récente du maintien de l'ordre public au Canada, avec près de 70 pâtés de maisons du centre-ville d'Ottawa bouclés pendant plusieurs jours pour délimiter une zone sécurisée⁴. En ayant recours à des mesures d'urgence, le Canada s'est doté de l'autorité requise, mais ce n'était pas un outil nécessaire ni approprié.

En février 2022, la police a temporairement délimité deux grandes zones à Ottawa. Le 4 février, la police d'Ottawa a créé une « zone rouge » autour d'une partie du centre-ville afin de limiter le trafic de *véhicules*. Le 17 février, elle a mis en place une « zone sécurisée » pour réguler *toutes les formes d'accès* dans un périmètre

² *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11 [*Charte*].

³ L'histoire du maintien de l'ordre lors d'événements publics de grande ampleur au Canada est abordée plus en détail dans la partie II ci-dessous.

⁴ Les détails de ces mesures sont examinés dans la partie I ci-dessous.



d'environ 3 kilomètres carré de centre-ville. La « zone rouge » pouvait être autorisée en vertu du *Code de la route* de l'Ontario⁵. Le présent rapport – et la lacune dans la législation qu'il vise à mettre en évidence – s'intéresse principalement à la « zone sécurisée » et aux initiatives similaires menées par la police afin de boucler de grandes parties de l'espace public pour y réguler les déplacements⁶. (Ce rapport laisse à la Commission le soin de déterminer si la « zone sécurisée » était nécessaire à Ottawa.) Le fait que l'Ontario ait recours à la législation d'urgence en février 2022 lui a donné l'autorité *potentielle* nécessaire pour délimiter la zone sécurisée qui était en place lorsque la police a finalement dispersé le convoi de camionneurs⁷. Pourtant, lorsqu'il a adopté son règlement sur les mesures d'urgence, l'Ontario ne s'est pas prévalu du pouvoir de créer une zone d'exclusion. Quelques jours plus tard, le Canada l'a inclus dans son argumentation sur la nécessité de recourir à la législation d'urgence bien que, ce pouvoir étant disponible dans le cadre de la législation provinciale, le recours au pouvoir fédéral était superflu⁸. Une autre source d'autorité pour *certaines* fermetures menées par la police à Ottawa pourrait être trouvée dans la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie* de l'Ontario⁹. Mais ces pouvoirs semblent s'appliquer uniquement à l'espace privé. Si l'on considérait que ces pouvoirs s'appliquent à l'espace public, la loi autoriserait la fermeture de périmètres bien plus réduits que ceux qui ont été délimités en février 2022.

Le but du présent rapport est d'aider la Commission à accomplir son mandat, à savoir évaluer le fondement sur lequel le gouvernement du Canada a décidé de déclarer l'état d'urgence en février 2022, ainsi que la pertinence des mesures choisies pour répondre à cette situation d'urgence¹⁰. Dans la partie I, il est suggéré que le recours du Canada à la législation d'urgence pour autoriser une vaste zone d'exclusion

⁵ L.R.O. 1990, chap. H8; voir l'analyse dans la partie II ci-dessous.

⁶ Tout au long de ce rapport, elles seront désignées comme les « zones d'exclusion » ou « zones sécurisées ».

⁷ Ceci suppose que la déclaration d'état d'urgence de l'Ontario était légale (seuil atteint) selon la législation d'exception de la province. Cette question n'est pas traitée dans ce rapport.

⁸ Les pouvoirs d'urgence fédéraux n'étaient peut-être pas superflus pour faire face aux manifestations hors de l'Ontario (c'est-à-dire pour démanteler les barrages frontaliers dans d'autres provinces), mais la police ne semble pas avoir utilisé de zones d'exclusion pour procéder au démantèlement à ces endroits après que le gouvernement fédéral a invoqué l'état d'urgence le 14 février : voir par exemple Carrie Tait, « Last border blockade to be dismantled as protesters in Emerson, Man., agree to leave » (15 février 2022) *Globe and Mail*.

⁹ 1997, L.O. 1997, chap. 4.

¹⁰ Décret, C.P. 2022-0392.



découle en partie de la décision de l'Ontario de ne pas invoquer ce pouvoir, mais aussi de la constatation du vide juridique qui existe sur ce point. La partie II s'attache à démontrer l'existence de cette lacune au moyen d'un examen de la législation et de la jurisprudence, et note comment, lors de grands rassemblements publics ayant eu lieu par le passé au Canada, ce vide juridique a provoqué des situations de confusion, de troubles et d'atteintes aux droits. Dans la partie III, nous examinerons la législation britannique et australienne, en tant que modèles sur lesquels les gouvernements du Canada pourraient s'appuyer pour combler la lacune dont il est question dans ce rapport.

L'ordre public relève à la fois de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. Ce rapport suggère que les deux gouvernements devraient adopter une loi sur le maintien de l'ordre public qui s'appliquerait en fonction de la nature de l'événement concerné. Une législation complète apporterait à la police et aux civils des éclaircissements sur divers aspects, avec par exemple un critère de proportionnalité pour l'application de fermetures de grande ampleur et des règles relatives à l'admission, l'indemnisation, la surveillance et l'examen. Ainsi, il ne serait plus nécessaire de recourir à des mesures temporaires ou d'urgence, ce qui éviterait la confusion et le désordre que telles situations ont tendance à créer, et la police pourrait agir selon le principe de la primauté du droit.

Partie I : Contexte

a. Chronologie des événements

Afin de comprendre le lien entre les pouvoirs policiers étudiés dans ce rapport et les pouvoirs d'urgence invoqués en février 2022, nous allons établir une chronologie des événements. Nous soulignerons quels pouvoirs ont été invoqués par chaque gouvernement, à quelle date et dans quel contexte, afin d'autoriser la police à contrôler certains espaces publics.

Au début du mois de février 2022, un groupe de camionneurs associés de façon informelle (le « convoi des camionneurs ») a commencé à occuper les rues du centre-ville d'Ottawa, près de la Colline parlementaire.

Des manifestations similaires ont débuté dans différentes villes du Canada et à certains points d'entrée au Canada, parmi lesquels le pont Ambassadeur à Windsor, le pont Peace Bridge à Fort Erie et certaines routes menant à Sarnia, à Emerson au Manitoba, et à Coutts en Alberta. Les camionneurs restent cantonnés dans les rues



publiques d'Ottawa ont causé des difficultés importantes aux résidents locaux en bloquant les rues, en klaxonnant à toute heure et en faisant tourner leurs moteurs au ralenti de façon prolongée.

Le 4 février, le Service de police d'Ottawa a annoncé la mise en place d'« une stratégie d'intensification et d'encerclement », incluant l'utilisation « de barricades de béton et de machinerie lourde pour créer des voies sans accès à travers le centre-ville »¹¹.

Le communiqué de presse indiquait que « [s]i nécessaire, les ponts interprovinciaux, des bretelles de sortie et des artères seront fermés »¹². Dans sa mise à jour du 5 février, la police d'Ottawa a évoqué les secteurs bouclés sous l'appellation « zone rouge », notant que « environ 500 véhicules lourds associés à la manifestation se trouvent dans la zone rouge »¹³.

La manifestation au pont Ambassadeur de Windsor a commencé le lundi 7 février et a bloqué le trafic des deux côtés de la frontière¹⁴. Au début de la semaine, le Service de police de Toronto a appris que des manifestants avaient l'intention de se rendre d'Ottawa à Toronto. Le mercredi 10 février, cherchant à éviter un blocage similaire à celui d'Ottawa, la police de Toronto a utilisé des voitures de patrouille et des bus pour boucler deux zones importantes du centre-ville¹⁵, dont certaines parties de l'avenue University et de la rue College, près de l'Hospital Row de Toronto, et le Queen's Park

¹¹ Service de police d'Ottawa, « Nouvelles et communauté », communiqué intitulé « Le Service de police d'Ottawa met en œuvre de nouvelles mesures pour assurer la protection des quartiers du [c]entre-ville (4 février 2022) », accessible en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx> - Ottawa-Police-Enforce-Perimeter-Containment-Measures-Charges-laid-new-RCMP- resources-announced-February-5-2022 [Service de police d'Ottawa, page Web « Nouvelles et communauté »].

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, communiqué intitulé « La Police d'Ottawa applique des mesures de confinement du périmètre, des accusations sont portées, annonce de nouvelles ressources de la GRC (5 février 2022) ».

¹⁴ Jason Kirby, « Ambassador Bridge Blockade Brings Major Economic Artery to Standstill, Exposes Canada's Fragile Trade Infrastructure » (11 février 2022) *Globe and Mail*.

¹⁵ Wendy Gillis, « 'We're Going to Help Them Leave': Toronto Police Describe 'Robust Plan' for Weekend Truck Protests » (11 février 2022) *Toronto Star*.



Circle entre les rues College et Bloor¹⁶.

Au même moment, les manifestants tenaient le pont Ambassadeur fermé et le blocage d'Ottawa se prolongeait au-delà de sa deuxième semaine, sans qu'aucun signe de fin de conflit ne se profile. Le lundi 7 février, à Ottawa, des plaideurs particuliers ont obtenu une injonction ordonnant aux camionneurs de ne pas klaxonner le soir, sans toutefois les obliger à quitter les lieux¹⁷.

Le 11 février, un groupe de fabricants de pièces automobiles a obtenu une injonction imposant aux camionneurs de cesser d'« entraver » le pont Ambassadeur et la police a commencé à les évacuer¹⁸. À la connaissance de l'auteur, ni le commissaire des incendies de l'Ontario ni le chef des pompiers d'Ottawa n'ont, en vertu de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie* de l'Ontario¹⁹, émis un « ordre d'inspection » ou demandé une ordonnance du tribunal en rapport avec le convoi des camionneurs, afin de fermer des rues ou demander que les véhicules soient déplacés. De tels pouvoirs entreraient dans le cadre de la loi évoquée dans la partie II ci-dessous.

Le vendredi 11 février, soit le jour où l'injonction a été accordée pour le pont Ambassadeur, le gouvernement de l'Ontario a déclaré un état d'urgence en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*²⁰. Le lendemain, le gouvernement Ford a promulgué le règlement *Infrastructures essentielles et voies publiques*²¹, qui autorise la police à ordonner aux propriétaires de véhicules de les retirer des routes publiques. La police a évacué le pont Ambassadeur le dimanche 13 février²².

Le soir du même jour, le premier ministre et les membres du Cabinet ont rencontré la

¹⁶ Wendy Gillis et David Rider, « Toronto Police Close Downtown Streets Over Ottawa Truck Protesters' Threat to Relocate » (9 février 2022) *Toronto Star*.

¹⁷ Catharine Tunney, « Court Grants Injunction to Silence Honking in Downtown Ottawa for 10 Days » (11 février 2022) *CBC News*.

¹⁸ Les fabricants de pièces automobiles ont ensuite été rejoints dans leur demande par la Ville de Windsor et par le procureur général de l'Ontario. *CBC News*, « Ontario Judge Extends Injunction Against Ambassador Bridge Protesters Indefinitely » (18 février 2022) *CBC News*.

¹⁹ Cf. note 9 plus haut.

²⁰ L.R.O. 1990, chap. E.9, invoquant l'état d'urgence en promulguant le Règl. de l'Ont. 69/22.

²¹ Règl. de l'Ont. 71/22 [*Infrastructures essentielles*].

²² *CBC News*, cf. note 18 plus haut.



commissaire de la GRC Brenda Lucki et d’autres parties prenantes pour un point de situation²³. Les manifestations se poursuivaient en effet aux postes frontaliers de Surrey (C.-B.), Coutts (Alberta) et Emerson (Manitoba), tout comme le blocage à Ottawa²⁴. Le lendemain, le 14 février, le gouvernement fédéral a déclaré l’état d’urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*²⁵. Le mardi 15, le gouvernement a adopté le *Règlement sur les mesures d’urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d’urgence*²⁶, accordant à la police un ensemble de pouvoirs supplémentaires, dont celui de créer une zone d’exclusion (telle que décrite ci-après). Le jeudi 17 février, la police d’Ottawa a annoncé avoir « établi une zone sécurisée »

²³ Bill Curry, Marsha McLeod, « Trudeau government invoked Loi sur les mesures d’urgence despite ‘potential for a breakthrough’ with convoy protesters, documents show » (11 août 2022) *Globe and Mail*.

²⁴ Carrie Tait, « Last border blockade », cf. note 8 plus haut, rapportant que le mardi, les trois barrages frontaliers étaient en cours de dispersion ou de démantèlement.

²⁵ *Proclamation déclarant une urgence d’ordre public*, DORS/2022-20 [*Proclamation*], adoptée en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*, L.R.C. 1985, chap. 22 (4e suppl.) [*Loi sur les mesures d’urgence*].

²⁶ *Règlement sur les mesures d’urgence*, DORS/2022-21 [*Règlement sur les mesures d’urgence*]; *Décret sur les mesures économiques d’urgence*, DORS/2022-22 [*Décret sur les mesures économiques d’urgence*].



dans le centre-ville d'Ottawa, en bouclant près de 70 pâtés de maisons²⁷. Selon les déclarations de la police, « les résidents peuvent se rendre dans la zone sécurisée s'ils ont une raison légale de le faire, par exemple s'ils y vivent, y travaillent, y font des achats ou se rendent dans des entreprises », mais ils doivent pour cela passer par des points de contrôle²⁸. La police a commencé à évacuer les manifestants du cordon de sécurité et le blocage des camionneurs a pris fin le dimanche²⁹. Les lundi 21 et mardi 22 février, la police a réduit la taille de la zone à environ 35 pâtés de maisons, avant de la supprimer complètement après un certain temps³⁰.

b. Pouvoirs d'urgence et fermetures de l'espace public

²⁷ Police d'Ottawa, page Web « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut, communiqué intitulé « Établissement d'un secteur sécuritaire » (17 février 2022). Voir aussi l'article du reporter attaché au journal intitulé « Truck Convoy: Day 21; Police Establish 'Secure Area' from Queensway to Parliament; Two Protest Organizers Arrested Near Parliament Hill » (18 février 2022) *Ottawa Citizen* [« Truck Convoy »]. La zone s'étendait de la rue Wellington au nord (le long du Parlement) à l'avenue Bronson à l'ouest, à l'avenue Somerset au sud et au canal Rideau à l'est, ce qui représente une part importante du centre-ville d'Ottawa. Une carte a été établie et peut être consultée dans l'article de Ted Raymond, Michael Woods et Josh Pringle, « Secure Area in Ottawa Shrinks as Police Maintain Presence Following Removal of 'Trucker Convoy' » (21 février 2022) *CTV News* [« Secure Area in Ottawa »]. Voir aussi l'article de Robert Fife, Marieke Walsh, Janice Dickson, Erin Anderssen, « Police move in to clear downtown Ottawa of convoy protesters after weeks of demonstrations » (18 février 2022) *Globe and Mail*, notant que le vendredi 18, un périmètre de sécurité avait été mis en place dans une grande partie du centre-ville d'Ottawa et que près de 100 points de contrôle étaient établis, avec des agents chargés d'arrêter les véhicules et d'autoriser l'accès uniquement aux personnes vivant et travaillant dans la zone. Une capsule vidéo de *CTV News* montrant des scènes filmées dans la zone est disponible avec l'article de Josh Pringle, « What You Need to Know About the Secured Area in Downtown Ottawa » (21 février 2022) *CTV News*, disponible en ligne : (<https://ottawa.ctvnews.ca/what-you-need-to-know-about-the-secured-area-in-downtown-ottawa-1.5785593>).

²⁸ Ted Raymond, « Ottawa Police Further Reduce 'Secure Area' of Downtown » (22 février 2022) *CTV News*. Voir aussi la page Web de la police d'Ottawa, « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut.

²⁹ Raymond et coll., « Secure Area in Ottawa », cf. note 27 plus haut.

³⁰ Page Web de la police d'Ottawa, « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut, communiqué intitulé « Mise à jour sur les opérations policières visant à expulser les manifestants illégaux » (21 février 2022). Voir aussi l'article de Ted Raymond, « Ottawa Police », cf. note 28 plus haut, notant que la limite sud de la zone avait été déplacée jusqu'à l'avenue Laurier le 22 février.



L'Ontario a déclaré un état d'urgence le 11 février, en vertu de sa *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*³¹, qui stipule qu'en cas d'urgence, le gouvernement peut promulguer une loi pour « [r]églementer ou interdire les déplacements ou le transport à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée »³². Cela permet à la police de créer et de surveiller une zone d'exclusion d'une taille apparemment quelconque³³. Dans le règlement sur les mesures d'urgence adopté le lendemain, sous l'intitulé *Infrastructures essentielles et voies publiques*³⁴, l'Ontario n'a pas inclus de pouvoir permettant de restreindre les déplacements ou de fermer l'espace public. En revanche, le règlement *Infrastructures essentielles* a mis en place quatre autres instruments afin d'aider la police à démanteler les points de blocage. Il interdisait aux personnes d'entraver l'accès aux « infrastructures essentielles », notamment les hôpitaux et les ports, mais pas les rues de Toronto ou Ottawa³⁵. Il interdisait aux personnes d'entraver l'accès aux voies publiques (telles que définies dans le *Code de la route*³⁶) dès lors que cela pouvait causer de graves interférences³⁷. Il permettait à la police d'ordonner à une personne de retirer son véhicule. Enfin, il permettait aux autorités de suspendre ou d'annuler le permis de conduire ou le certificat d'immatriculation en Ontario de toute personne ayant causé une entrave³⁸.

Comme noté précédemment, au moment où l'Ontario a déclaré l'état d'urgence et promulgué les pouvoirs qui en découlent (le samedi 12 février), la police était déjà en train de démanteler le blocage du pont Ambassadeur et de préparer l'évacuation du blocage à Ottawa. Le lundi 14 février, le gouvernement du Canada a déclaré une

³¹ Cf. note 20 plus haut.

³² *Ibid*, art. 7.0.2(4).

³³ *La Loi sur les mesures d'urgence* instaurée au niveau fédéral, cf. note 25 plus haut, contient des dispositions similaires à celles évoquées dans la partie II ci-dessous.

³⁴ Cf. note 21 plus haut, adopté en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, cf. note 20 plus haut.

³⁵ L'article 1 du règlement, cf. note 21 plus haut, définissant les « infrastructures essentielles » concerne uniquement les « autoroutes de la série 400 » et pas les autres routes ou voies publiques.

³⁶ Le *Code de la route*, L.R.O. 1990, chap. H.8, indique à l'article 1 : « 'voie publique' S'entend notamment d'une route ordinaire ou d'une voie publique, d'une rue, d'une avenue, d'une allée, d'un boulevard, d'une place, d'un pont, d'un viaduc ou d'un pont sur chevalets dont une partie quelconque est prévue pour le passage de véhicules ou utilisée par le public à cette fin. Est incluse dans la présente définition la zone comprise entre les limites latérales de propriété de ces ouvrages. »

³⁷ Article 3 du règlement *Infrastructures essentielles*, cf. note 21 plus haut.

³⁸ *Ibid*, art. 4 à 6.



« urgence d'ordre public » selon la partie II de la *Loi sur les mesures d'urgence*³⁹. Le lendemain, il a promulgué le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*⁴⁰. Ce règlement a donné aux autorités le pouvoir de contrôler l'utilisation de l'espace public de deux façons différentes.

La première consiste à interdire la participation à une assemblée publique « dont il est raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix » (ci-après « assemblée selon l'article 2 ») ainsi que tout déplacement visant à prendre part à une telle assemblée ou la fourniture de biens pour faciliter de telles assemblées⁴¹.

La deuxième consiste à créer une zone d'exclusion. L'article 6, intitulé « Désignation de lieux protégés » établit en effet une liste de lieux – incluant la Colline parlementaire, les immeubles gouvernementaux et les monuments – qui « sont protégés et peuvent être aménagés ». Le paragraphe 6(f) autorise le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à désigner « tout autre lieu » en tant que lieu protégé. Le 25 avril 2022, le gouvernement a confirmé que (à une certaine date après l'adoption du règlement), le ministre de la Sécurité publique avait désigné différentes rues, comprenant la majeure partie du centre-ville d'Ottawa en vertu du paragraphe 6(f)⁴².

Le 15 février, lorsque les pouvoirs d'urgence fédéraux ont été disponibles, la police a concentré son intervention sur Ottawa. La police était désormais dotée de pouvoirs supplémentaires pour mettre fin au blocage d'Ottawa, pouvoirs qui n'étaient accordés que dans le cadre de la législation d'urgence fédérale. Il s'agissait notamment du pouvoir de contraindre des opérateurs de remorquage tiers à aider au remorquage

³⁹ L'état d'urgence a été déclaré dans une *Proclamation*, cf. note 25 plus haut, citant l'art. 25(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut.

⁴⁰ Cf. note 26 plus haut.

⁴¹ *Règlement sur les mesures d'urgence*, *ibid*, art. 2 à 5 (interdisant aussi aux étrangers d'entrer au Canada avec l'intention de participer à une telle assemblée).

⁴² L'article 6 du *Règlement sur les mesures d'urgence*, *ibid*, stipule simplement que « tout autre lieu » peut être « désigné par le ministre » mais n'indique pas le processus à suivre. Je n'ai trouvé aucune archive publique concernant la promulgation de la désignation. J'ai été informé de la désignation selon l'article 6(f) dans le dossier parlementaire des « Questions au Feuilleton » de la Chambre des communes pour le 25 avril 2022, dossier dans lequel le secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes a répondu par l'affirmative (et en détails) à la question de savoir si une désignation avait été faite selon l'article 6(f) du *Règlement sur les mesures d'urgence*. La réponse affirmative (ainsi que les zones désignées) figure à la p. 629, sous « Q-366 », Chambre des communes, 44e Législature, 1re Session, « Journaux : No 57 », disponible en ligne (https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/parl/X2-441-57.pdf).



des véhicules⁴³, de geler des comptes bancaires et autres sources de financement⁴⁴, mais aussi de suspendre les permis et certificats d'immatriculation non enregistrés en Ontario⁴⁵. Toutefois, selon les médias, il semble que la police ait mis un terme au blocage en usant principalement de trois moyens : en bouclant une grande partie du centre-ville d'Ottawa, en ordonnant aux gens de quitter cette zone ou en les arrêtant, et en organisant le remorquage des véhicules.

C'est le règlement *Infrastructures essentielles* de l'Ontario qui a permis à la police de mener la majeure partie de ces opérations. Et même si l'Ontario n'a pas donné à la police le pouvoir de créer une zone d'exclusion, elle a pu le faire dans le cadre de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*⁴⁶. Néanmoins, si les deux gouvernements ont eu recours aux pouvoirs d'urgence, c'est en partie parce qu'ils ont constaté que la police ne disposait pas clairement de l'autorité requise pour créer une zone sécurisée. La partie suivante explique la lacune dont souffre la législation canadienne.

Partie II : Lacune dans la législation (autorisant les fermetures)

À deux exceptions près, la police canadienne n'a pas d'autorisation particulière en vertu de la loi pour créer une zone d'exclusion. La common law n'autorise pas la création d'une grande zone. Le convoi des camionneurs soulève des questions au sujet de l'application de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie* de

⁴³ *Règlement sur les mesures d'urgence*, cf. note 26 plus haut, art. 7.

⁴⁴ *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, cf. note 26 plus haut, art. 1 et 2.

⁴⁵ *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 26 plus haut, art. 10(1).

⁴⁶ Dans son communiqué de presse du 17 février, la police d'Ottawa fait référence à deux sources d'autorité pour la mise en place de la zone sécurisée : la *Loi sur les mesures d'urgence* de l'Ontario et la réglementation du gouvernement fédéral. Elle déclare ainsi que « [e]n vertu de la Loi sur les mesures d'urgence le commandement unifié qui dirige les services policiers à Ottawa a établi une zone sécurisée pour faire en sorte que les particuliers se conforment aux directives liées aux mesures d'urgence et pour assurer la protection de lieux désignés (le Parlement, les édifices gouvernementaux, les infrastructures essentielles, etc.) ». La loi ontarienne ne pouvait pas autoriser une zone sécurisée sans l'adoption d'un règlement. Seule la réglementation fédérale permettait cela, comme indiqué précédemment. Police d'Ottawa, page Web « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut, communiqué intitulé « Établissement d'un secteur sécuritaire » (17 février 2022).



l'Ontario⁴⁷ en tant qu'outil potentiel de fermeture de l'espace public. Elle n'autorise pas la création d'une grande zone d'exclusion.

a. Autorité légale

Au Canada, les seules lois qui autorisent expressément une zone sécurisée sont les lois d'urgence provinciales et fédérales mentionnées plus haut, ainsi que la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*⁴⁸, qui permet à la Gendarmerie royale du Canada [GRC] de créer une zone sécurisée lors de conférences intergouvernementales.

Dans le premier cas, la police ne peut créer une zone d'exclusion que dans le cadre d'un état d'urgence déclaré et dans la mesure où cela est nécessaire pour y remédier⁴⁹. La *Loi sur les mesures d'urgence* du Canada prévoit un certain nombre de possibilités de fermer des espaces, pour les quatre types d'urgence visés par la loi. En cas de « sinistre » ou d'« état d'urgence », le gouverneur en conseil peut prendre « toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence », au moyen de « la réglementation ou l'interdiction des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée »⁵⁰. Des dispositions

⁴⁷ Cf. note 9 plus haut.

⁴⁸ Désignée dans ce rapport sous l'appellation *Loi sur les missions étrangères*, cf. note 1 plus haut.

⁴⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut, art. 8(1), 19(1), 30(1) et 40(1). En revanche, l'article 7.0.2(2) de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, cf. note 20 plus haut, exige la conviction que les « décrets sont nécessaires et essentiels dans les circonstances pour empêcher que soient causés un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens, ou pour diminuer ou atténuer un tel préjudice ou de tels dommages ».

⁵⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut, art. 8(1)(a) et 19(1)(a).



similaires figurent dans la législation d'urgence provinciale⁵¹. La *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale prévoit aussi « la désignation et l'aménagement de lieux protégés », un pouvoir accordé dans une situation d'« état d'urgence » et d'« état de crise internationale »⁵². Enfin, dans un « état de guerre », le gouverneur en conseil peut prendre *toute* mesure estimée raisonnablement fondée pour faire face à la crise⁵³.

On pourrait se demander s'il y a une différence entre un règlement qui « interdit les déplacements dans » une zone déterminée et un règlement qui « sécurise » une zone. Comme nous l'avons vu, la *Loi sur les mesures d'urgence* du Canada autorise ces deux actions. Quant à elles, les lois d'urgence applicables en Ontario et dans d'autres provinces envisagent seulement des interdictions de déplacement mais ont tendance à inclure des dispositions générales autorisant « les autres mesures [...] estim[ées] nécessaires » pour faire face à la crise⁵⁴. En dehors de ces dispositions générales, selon une interprétation de la loi, les dispositions qui interdisent les déplacements permettent seulement de donner la consigne de ne pas se rendre quelque part (et non de fermer aussi l'espace public en le « sécurisant » avec une barrière ou un point de contrôle). En pratique, la distinction semble ténue. Si l'Ontario ou le Canada adoptait un règlement « interdisant les déplacements à l'intérieur » d'un certain espace, la police pourrait raisonnablement chercher à faire appliquer cette interdiction au moyen de barrières ou de points de contrôle.

La *Loi sur les missions étrangères* a été amendée en 2002 pour prévoir des zones d'exclusion lors des opérations de maintien de l'ordre dans le cadre de conférences

⁵¹ Voir par exemple la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence de l'Ontario*, cf. note 20 plus haut, art. 7.0.2(4)(2); *l'Emergency Management Act* de l'Alberta, RSA 2000, chap. E-6.8, dont l'art. 19(1)(e) autorise, dans le cadre d'un état d'urgence, un ministre à contrôler, à interdire ou à ordonner le contrôle ou l'interdiction des déplacements à destination ou en provenance de n'importe quelle région en Alberta; *l'Emergency Program Act* de la Colombie-Britannique, RSBC 1996, chap. 111 de la Colombie-Britannique, qui autorise, dans le cadre d'un état d'urgence, un ministre à contrôler ou à interdire les déplacements à destination ou en provenance de n'importe quelle région en Colombie-Britannique; et la *Loi sur la sécurité civile* du Québec, CQLR chap. S-2.3, dont l'article 93(3) autorise un ministre, dans le cadre d'un état d'urgence, à « contrôler l'accès aux voies de circulation ou au territoire concerné ou les soumettre à des règles particulières ».

⁵² *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut, art. 19(1)(b) et 30(1)(f).

⁵³ *Ibid*, art. 40(1).

⁵⁴ *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, cf. note 20 plus haut, art. 7.0.2(4)(14). On peut en trouver un autre exemple dans *l'Emergency Program Act* de la Colombie-Britannique, cf. note 20 plus haut, à l'article 10(1).



internationales. La partie concernant le maintien de l'ordre est brève :

10.1 (1) La Gendarmerie royale du Canada a la responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent et à laquelle assistent des personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités en vertu de la présente loi, et visée par un décret pris ou prorogé au titre de la présente loi.

(2) Dans l'exercice de ses responsabilités en vertu du paragraphe (1), la Gendarmerie royale du Canada peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances⁵⁵.

Au paragraphe 3, il est précisé que la loi est sans effet sur les pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la common law ou de toute autre loi. Le paragraphe 4 stipule qu'un accord peut être conclu entre les membres des polices fédérales, provinciales et municipales. Il s'agit là de l'intégralité de ce qui est prévu au sujet du maintien de l'ordre. La loi ne donne aucune directive à la police en ce qui concerne la superficie d'une zone, la durée pendant laquelle elle peut être maintenue ou les personnes qui sont autorisées à y accéder. Elle n'aborde pas non plus la question des indemnisations pour les perturbations causées aux entreprises ou à la propriété privée. On ne sait pas non plus où se termine la compétence fédérale en matière de maintien de l'ordre lors d'un événement et dans quels domaines la compétence provinciale reste en place. L'article 10.1(4) de la loi autorise des « accords » entre les autorités à seule fin de « faciliter la consultation et la coopération », tandis que l'article 10.1(2) donne explicitement à la GRC le pouvoir de « prendre les mesures qui s'imposent ». Lorsqu'elle a été appliquée en 2010 lors du Sommet du G20 à Toronto, la disposition de la loi conférant la « responsabilité première » à la GRC en matière de sécurité a semé la confusion quant au rôle du Service de police de Toronto, aux structures de commandement qui devaient prévaloir et au fondement de l'autorité⁵⁶.

D'autres lois prévoient des pouvoirs policiers pour ce qui est de l'ordre public, mais pas de pouvoirs concernant les zones d'exclusion.

Le *Code criminel* du Canada interdit de troubler la paix ou de créer des attroupements

⁵⁵ Loi sur les missions étrangères, cf. note 1 plus haut.

⁵⁶ Ce point est abordé plus loin.



illégaux ou des émeutes⁵⁷. Un attroupement illégal doit avoir pour but commun de faire craindre à des personnes se trouvant dans le voisinage que ces personnes « ne troublent la paix tumultueusement »⁵⁸. Une émeute est « un attroupement illégal qui a commencé à troubler la paix tumultueusement ». La police peut proclamer qu'une émeute est en cours et ordonner aux participants de « retourner paisiblement à leurs demeures » et « disperser ou arrêter » ceux qui résistent. Fin 2021, le Parlement a amendé le *Code criminel* pour y ajouter les infractions consistant à agir dans l'intention de provoquer la peur chez une personne en vue de lui nuire dans l'obtention de services de santé fournis par un professionnel de la santé⁵⁹. Aucun pouvoir de police supplémentaire n'a été ajouté. Le *Code* n'autorise pas la création d'une zone d'exclusion.

Les lois provinciales sur les véhicules à moteur prévoient la fermeture de routes ou la canalisation de la circulation des *véhicules*. Le *Code de la route* de l'Ontario, par exemple, autorise la police à « fermer une voie publique ou section de voie publique aux véhicules » s'il « l'estime raisonnablement nécessaire » pour « assurer le bon ordre de la circulation, empêcher que des lésions corporelles ou des dommages ne soient causés [...], ou [...] dans un cas d'urgence »⁶⁰. Cela diffère quelque peu d'une zone sécurisée, qui peut empêcher la circulation des piétons comme des véhicules dans un plus grand nombre de propriétés publiques et privées, en plus des routes et voies publiques.

En 2020, en réponse aux manifestations organisées sur des pipelines et passages à niveau, l'Alberta a adopté une loi de défense des infrastructures essentielles intitulée *Critical Infrastructure Defence Act*⁶¹. Cette loi, qui contient seulement cinq dispositions, définit comme des infrastructures essentielles certains lieux potentiels de manifestation comme les pipelines, les chemins de fer, les sites miniers et les voies publiques, et considère comme une infraction l'obstruction ou l'interférence volontaire

⁵⁷ Loi modifiant le Code criminel et le Code canadien du travail L.C. 2021, chap. 27, ajoutant les infractions aux art. 423.2(1) et 423.2(2) du Code criminel.

⁵⁸ *Ibid*, art. 63(1)(a).

⁵⁹ *Loi modifiant le Code criminel et le Code canadien du travail* L.C. 2021, chap. 27, ajoutant les infractions aux art. 423.2(1) et 423.2(2) du Code criminel.

⁶⁰ Cf. note 36 plus haut, à l'article 134(1) et (2). Pour plus de détails sur ces pouvoirs, voir la discussion sous « Traffic Safety » dans le rapport de Steven Penney et Colton Fehr intitulé « Pouvoirs policiers et troubles de l'ordre public : Document d'information à l'intention de la Commission sur l'état d'urgence ».

⁶¹ *Critical Infrastructure Defence Act*, SA 2020, chap. C-32.7.



avec leur utilisation ou leur fonctionnement⁶². La police est autorisée à arrêter sans mandat toute personne qu'elle trouve en train de contrevenir à ces dispositions. La loi ne confère aucun autre pouvoir à la police.

La *Loi de 2022 visant à ce que l'Ontario reste ouvert aux affaires*, promulguée en avril 2022⁶³, transpose dans une loi ordinaire des pouvoirs semblables à ceux que l'Ontario a adoptés en cas d'état d'urgence dans le règlement *Infrastructures essentielles et voies publiques*⁶⁴, évoqué dans la partie I de ce rapport. Elle n'autorise pas la police à créer des zones d'exclusion ou à fermer l'espace public. En revanche, elle autorise l'expulsion des manifestants et des véhicules qui bloquent les « infrastructures de transport protégées », dont la définition inclut les points de passage frontaliers et les aéroports⁶⁵.

b. Cas particulier de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie*

La *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie* [« LPPI »] de l'Ontario mérite d'être examinée séparément, compte tenu de la nature particulière des manifestations qui ont eu lieu dans le cadre du convoi des camionneurs⁶⁶. Certains des camionneurs engagés dans la manifestation auraient pu créer des dangers selon la LPPI, en bloquant un itinéraire d'intervention ou en émettant des niveaux dangereux de monoxyde de carbone en laissant tourner leurs moteurs au ralenti pendant longtemps. Cette loi permet au commissaire des incendies de l'Ontario ou au chef des pompiers d'une ville d'ordonner l'enlèvement des véhicules qui bloquent les itinéraires d'intervention et, selon une interprétation qui en est faite, elle permet au commissaire d'ordonner la fermeture de rues entières.

Pourtant, le libellé de cette loi suggère que les pouvoirs en question ne s'appliquent

⁶² *Ibid*, art. 1, 2 et 3.

⁶³ *Loi de 2022 visant à ce que l'Ontario reste ouvert aux affaires*, L.O. 2022, chap. 10 [Ontario reste ouvert aux affaires].

⁶⁴ Cf. note 21 plus haut, adopté dans le cadre de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, cf. note 20 plus haut.

⁶⁵ *Ontario reste ouvert aux affaires*, cf. note 63 plus haut, art. 1. Je remercie le professeur Kent Roach pour avoir fait remarquer qu'à l'inverse, le règlement *Infrastructures essentielles et voies publiques* de l'Ontario, cf. note 21 plus haut, adopté dans la situation d'urgence du mois de février, traitait du concept plus large d'« infrastructure essentielle », dont la définition à l'article 1 incluait les voies publiques, les hôpitaux, les voies ferrées, les infrastructures servant à la fourniture de services publics.

⁶⁶ Cf. note 9 plus haut.



qu'aux terrains privés; le champ d'application des fermetures est étroit et l'obtention d'une ordonnance de fermeture exige des démarches qui ne semblent pas avoir été menées en 2022.

Dans la partie V de la loi, intitulée « Droits d'entrée dans les situations d'urgence et enquêtes sur les incendies », il est stipulé que le commissaire des incendies ou un chef des pompiers peut « pénétrer sur des terrains ou dans des lieux » pour réaliser une inspection ou des prélèvements⁶⁷. S'il a des motifs de croire « qu'un risque d'incendie présente un danger immédiat pour la vie », il peut évacuer des personnes ou enlever des objets ou « prendre toute autre mesure [...] urgente en vue d'éliminer ou de réduire le danger pour la vie »⁶⁸. L'utilisation des expressions « pénétrer sur des terrains » et « sur les terrains » suggère que ces pouvoirs sont destinés à être appliqués à des terrains privés. Ni le terme « terrain » ni le terme « locaux » ne font l'objet d'une définition dans la loi.

Dans la partie VI, il est indiqué que le commissaire des incendies ou un chef des pompiers de la ville peut réaliser des « inspections » des risques d'incendie pour garantir la « sécurité-incendie », qui est définie comme « le risque que la présence de niveaux dangereux de monoxyde de carbone ne présente un grave danger pour la santé et la sécurité de quiconque »⁶⁹. Après avoir pénétré sur des terrains ou dans des lieux pour une inspection, le commissaire ou le chef des pompiers peut donner un « ordre » afin de remédier aux effets de toute contravention au code de prévention des incendies⁷⁰. Celui-ci, intitulé *Fire Code* stipule que les voies d'accès en cas d'incendie doivent rester dégagées en permanence⁷¹. Le commissaire ou le chef des pompiers pouvait ordonner aux camionneurs stationnés sur les voies publiques de se déplacer, si leur camion était considéré comme une « structure » et le camionneur stationné sur la voie publique comme un « occupant ».

Dans une telle situation, le commissaire des incendies peut aussi autoriser un ordre de « fermer [...] les terrains ou lieux » si cela est estimé nécessaire pour la « protection immédiate des personnes et des biens »⁷². Mais ici aussi, l'intitulé de la disposition, ainsi que le libellé concernant le fait d'« ordonner au propriétaire ou à l'occupant des

⁶⁷ *Ibid*, art. 14(2).

⁶⁸ *Ibid*, art. 15(1)(a),(c) et (g).

⁶⁹ *Ibid*, art. 18. L'article 19 stipule que « le commissaire des incendies, ses assistants et les chefs des pompiers sont tous inspecteurs pour l'application de la présente partie ».

⁷⁰ *Ibid*, art. 21(1).

⁷¹ Règl. de l'Ont. 213/07, art. 2.5.1.3.

⁷² Cf. note 9 plus haut, art. 21(2).



terrains ou lieux » d'exécuter certaines actions, y compris d'en interdire l'accès, suggèrent une application à la propriété privée plutôt qu'à l'espace public⁷³.

Si l'on considère que les « terrains ou lieux » incluent les voies publiques, les pouvoirs contenus dans la loi sont toujours trop limités pour permettre la mise en place de grandes zones d'exclusion. Pourtant, ces pouvoirs auraient pu donner l'autorité nécessaire pour procéder à *quelques* fermetures de rues à Ottawa en février 2022. Plus spécifiquement, des rues ou des tronçons de rue où cela aurait été nécessaire pour la « protection immédiate des personnes et des biens » – c'est-à-dire dans lesquels les camions laissaient leur moteur tourner au ralenti de façon excessive ou bloquaient les itinéraires d'intervention en cas d'incendie.

c. Common law

La police ne dispose pas d'une autorité claire en common law pour créer une zone d'exclusion d'une taille significative. La doctrine des pouvoirs accessoires donne une autorité limitée pour ce qui est de la fermeture par la police d'un espace public, mais certaines décisions récentes concernant cette doctrine suggèrent qu'elle n'autoriserait pas une zone comprenant plusieurs pâtés de maisons.

Le jugement *Knowlton* autorise la fermeture d'une petite zone adjacente à une propriété privée en cas de menace spécifique⁷⁴. Dans cette affaire, une personne a été arrêtée pour avoir entravé un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions. Lors d'une visite à Ottawa quelques jours plus tôt, le premier ministre de l'U.R.S.S., Alexis Kossyguine, avait été attaqué et menacé de mort. Afin de sécuriser sa visite à l'hôtel Château Lacombe d'Edmonton, la police a bouclé une partie du trottoir devant l'hôtel, empêchant l'accusé, qui était photographe, de s'approcher. Averti qu'il devait rester en retrait, M. Knowlton a franchi le cordon de police et a été arrêté. La Cour suprême du Canada a conclu que la police avait « porté atteinte à la liberté de

⁷³ Un autre pouvoir essentiel ayant une application restrictive similaire figure à l'article 31, *ibid.* Celui-ci stipule que si (a) une personne a été déclarée coupable d'une infraction aux termes de la loi; et (b) un juge de la Cour de justice de l'Ontario estime « que cela est nécessaire pour la sécurité publique », la cour peut ordonner (en vertu de l'art. 31(3)) que le commissaire des incendies « (a) soit ferme le bâtiment, l'ouvrage ou les lieux visés par l'ordonnance, ou les enlève; (b) soit enlève ou enlève et élimine tout matériel ou toute substance, matière ou chose du bâtiment, de l'ouvrage ou des lieux ». Il semblerait que cela ne s'applique qu'à un bâtiment ou à un ouvrage ou à ce qui se trouve à l'intérieur. Il n'est pas clairement indiqué si un véhicule est un ouvrage.

⁷⁴ *Knowlton c. R.*, [1974] R.C.S. 443 [*Knowlton*].



l'appelant », y compris son « droit de circuler librement sur une voie publique »⁷⁵, mais s'est fondée sur le critère à deux volets énoncé dans la décision de la Cour d'appel d'Angleterre au sujet de l'affaire *Waterfield* pour défendre l'action de la police dans les circonstances⁷⁶.

Dans l'affaire *Waterfield* elle-même, la Cour d'appel avait dû déterminer si un agent agissait dans l'exercice de ses fonctions en se demandant, tout d'abord, si sa conduite relevait de la portée générale d'une obligation légale et, ensuite, si elle était « justifiée »⁷⁷. En appliquant ce critère dans l'affaire *Knowlton*, le juge LeDain a considéré que la conduite de la police en ces circonstances, soit le fait de créer le cordon devant l'hôtel, relevait de la portée générale d'une obligation de maintenir la paix et d'empêcher le crime selon l'*Alberta Police Act*⁷⁸. La conduite de l'agent de police correspondait à un usage « justifiable » des pouvoirs associés à ses fonctions, étant donné que les menaces proférées envers le premier ministre Alexis Kosygin étaient réelles et les mesures prises par la police pour le protéger raisonnables.

La décision rendue dans l'affaire *Knowlton* n'étaye pas le postulat selon lequel la police dispose d'un pouvoir accessoire en common law pour créer une zone d'exclusion de n'importe quelle taille ou pour n'importe quelle durée, du moment qu'elle agit pour assurer le maintien de la paix. Elle n'autorise qu'une restriction géographique minimale, pour une durée limitée, en cas de menace crédible d'une nature spécifique, sur une partie d'une rue publique devant une *propriété surveillée avec le consentement de son propriétaire*. La décision *Knowlton* donne l'autorité nécessaire pour bloquer un trottoir, tout au plus une rue. Mais pas plusieurs pâtés de maisons pendant plusieurs jours⁷⁹.

La Cour suprême a encore affiné son approche du cas *Waterfield* dans l'affaire

⁷⁵ *Ibid*, p. 446.

⁷⁶ *Ibid*, p. 446, citant l'affaire *R. c. Waterfield*, [1963] 3 All ER 659, [1964] 1 Q.B. 164 [Waterfield] p. 170.

⁷⁷ *Waterfield*, *ibid*.

⁷⁸ *Knowlton*, cf. note 74 plus haut, p. 446.

⁷⁹ Dans son rapport intitulé « *Report of the Review of the Public Works Protection Act* » (Toronto, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, 2001) l'ancien juge en chef de l'Ontario Roy McMurry a livré un point de vue différent sur l'affaire *Knowlton*, suggérant en p. 33 qu'il soutenait le postulat selon lequel la police assume diverses responsabilités profondément enracinées dans la common law et codifiées dans les lois. Ce point de vue devrait être pris en compte au regard de la récente approche plus restrictive de la Cour suprême concernant les pouvoirs accessoires, dans l'affaire *Fleming* évoquée ci-après.



*Dedman*⁸⁰. Le critère ainsi affiné pourrait servir à reconnaître le pouvoir de boucler un espace plus grand qu'un trottoir ou une rue, mais cela impliquerait un important élargissement de la doctrine. Dans l'affaire *Dedman*, l'autorité dont dispose la police pour arrêter des véhicules de façon aléatoire dans le cadre d'enquêtes sur la conduite en état d'ébriété (programme R.I.D.E en Ontario) a été remise en question. Le juge LeDain a conclu que la police disposait de l'autorité nécessaire pour ces interceptions, sur la base d'une version modifiée du critère appliqué dans l'affaire *Waterfield*.

La conduite en cause devait être nécessaire à l'accomplissement d'une mission de police prévue par la loi mais aussi être raisonnable, « compte tenu de la nature de la liberté entravée et de l'importance de l'objet public poursuivi par cette atteinte »⁸¹. Dans ce cas, la police devait veiller au respect du code de la route et il était raisonnablement nécessaire d'intercepter les conducteurs pour les interroger sur leur consommation d'alcool. L'atteinte aux libertés était limitée : « l'arrêt est d'une durée relativement courte et ne cause pas beaucoup d'inconvénients »⁸². Et cet arrêt permettait de faire progresser la poursuite d'un objet public important. Là encore, il s'agissait de trouver un équilibre entre un intérêt public urgent et une atteinte *limitée*.

La Cour suprême a par la suite reconnu divers autres pouvoirs en s'appuyant sur le cadre défini par les affaires *Dedman* et *Waterfield* : la fouille accessoire aux détentions pour fins d'enquête⁸³, la fouille de sécurité si les circonstances le justifient⁸⁴ et l'entrée par la force dans une maison pour localiser la source d'un appel interrompu au 911⁸⁵. Dans chaque cas, l'intrusion dans la liberté était de faible portée et de courte durée.

Le cas *Fleming c. Ontario* constitue la plus récente confrontation de la Cour suprême avec le critère *Dedman-Waterfield*⁸⁶. Cette affaire concernait les pouvoirs de la police lors d'une manifestation. Dans ce contexte, la Cour s'est montrée réticente à reconnaître un nouveau pouvoir. Les prononcés de la Cour sur les limites de la doctrine des pouvoirs accessoires sont pertinents dans notre cas.

M. Fleming participait à une contre-manifestation à proximité de terres publiques occupées par des membres des Six Nations. La police l'a arrêté non pas parce qu'il

⁸⁰ *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2 [*Dedman*].

⁸¹ *Ibid*, p. 35.

⁸² *Ibid*.

⁸³ *R. c. Mann*, [2004] 3 R.C.S. 59, 2004 CSC 52.

⁸⁴ *R. c. MacDonald*, 2014 CSC 3, [2014] 1 R.C.S. 37.

⁸⁵ *R. c. Godoy*, [1999] 1 R.C.S. 311; [1998] J.C.S. No 85.

⁸⁶ *Fleming c. Ontario*, 2019 CSC 45, [2019] 3 R.C.S. 519 [*Fleming*].



s'apprêtait à troubler la paix mais parce qu'elle estimait qu'en agitant un drapeau et en s'approchant des autres manifestants, il était susceptible d'inciter d'autres personnes à le faire. Dans cette affaire, la Couronne a demandé la reconnaissance d'un pouvoir « d'arrêter un individu qui agit en toute légalité pour prévenir une violation appréhendée de la paix »⁸⁷. La juge Côté, rédigeant au nom de la Cour, a refusé de considérer qu'il s'agissait d'un pouvoir de police « raisonnablement nécessaire » :

Dans le passé, la Cour n'a reconnu des pouvoirs policiers en common law impliquant une atteinte à la liberté que lorsqu'il y avait un certain lien avec des activités criminelles. Dans ces cas, les pouvoirs se limitaient aux circonstances où il existait au moins un soupçon que l'individu touché par l'exercice du pouvoir avait participé à une infraction ou était susceptible d'en commettre une⁸⁸.

Dans cette affaire, ce pouvoir autoriserait « les policiers à porter atteinte à la liberté d'un individu qui, ils le reconnaissent, agit en toute légalité et qu'ils ne soupçonnent pas ou ne croient pas être sur le point de commettre une infraction ». Suggérant qu'il s'agit d'un trop grand pas à franchir pour la doctrine des pouvoirs accessoires, elle a donc déclaré : « On ne peut trop insister sur la nature extraordinaire qu'aurait ce pouvoir. Il constituerait une atteinte majeure aux actes légaux d'individus dans ce pays »⁸⁹. Elle écrit bien ici qu'il ne s'agirait pas seulement d'une arrestation mais d'une atteinte aux libertés. Le fait de créer une grande zone d'exclusion causerait une atteinte bien plus importante encore. Le raisonnement tenu ici suggère que l'autorisation d'une vaste zone d'exclusion sur la base du cas *Dedman* constituerait un élargissement brutal et inapproprié de la doctrine.

Certaines juridictions inférieures ont elles aussi appliqué la doctrine des pouvoirs accessoires de façon restrictive dans des affaires concernant le pouvoir de la police sur les déplacements dans l'espace public. Dans l'affaire *Figueiras c. Toronto (Police Services Board)*⁹⁰, qui a fait suite au G20 organisé à Toronto en 2010, la Cour d'appel de l'Ontario a refusé de reconnaître le pouvoir d'interdire à des personnes d'accéder

⁸⁷ *Ibid*, paragraphe 6, ou comme la juge Côté l'a plus spécifiquement énoncé : « un pouvoir d'arrêter des individus qui n'ont commis aucune infraction, qui ne sont pas sur le point d'en commettre une, qui n'ont pas encore violé la paix, et qui ne sont pas eux-mêmes sur le point de la violer ».

⁸⁸ *Ibid*, paragraphe 77.

⁸⁹ *Ibid*, paragraphe 78. La juge Côté a également considéré au paragraphe 83 : « En règle générale, il sera plus difficile pour l'État de justifier des pouvoirs policiers invasifs qui sont de nature préventive que ceux qui sont exercés en réponse à un crime ou qui permettent de mener une enquête sur un crime commis ou en cours. »

⁹⁰ 2015 ONCA 208.



à une zone tant qu'elles ne se sont pas soumises à une fouille. Le juge Rouleau a considéré que rien dans la loi n'autorisait la police à contrôler l'accès à l'espace public de cette manière. En common law, la police a le pouvoir d'établir un périmètre autour des lieux d'incendies, d'inondations et d'accidents de voiture, des scènes de crime et d'autres endroits similaires mais elle n'a pas un pouvoir général pour le faire⁹¹. Redoutant que des manifestants violents ne pénètrent dans la zone en question, la police a voulu arrêter et fouiller les personnes dans une petite partie de la ville. Ce pouvoir n'était pas raisonnablement nécessaire pour maintenir la paix car il n'était pas efficace et pas relié de façon rationnelle au but consistant à éviter la répétition de précédents actes d'anarchie dans tout le centre-ville⁹².

Dans l'affaire *Teal Cedar Products Ltd c. Rainforest Flying Squad*⁹³, la Cour suprême de Colombie-Britannique a examiné l'action menée par la police pour faire respecter une injonction antérieure dans une zone d'exploitation forestière. Cette injonction autorisait la police à arrêter les personnes entravant l'utilisation de n'importe quelle route dans une « zone d'injonction », qui comprenait une vaste étendue de terres publiques⁹⁴. La GRC a donc cherché à limiter l'accès à ces terres au moyen de zones d'exclusion étendues et de points de contrôle⁹⁵. La Cour suprême a estimé que ces zones portaient atteinte à la liberté du public et des médias d'une manière substantielle et grave⁹⁶. Selon elle, la police n'était pas autorisée à créer de telles zones en dehors de la doctrine des pouvoirs accessoires et n'a pas établi que ces zones étaient raisonnablement nécessaires pour procéder à l'arrestation et à l'éloignement de personnes dans le cadre de l'injonction⁹⁷.

L'affaire *Tremblay c. Québec* semble aller à l'encontre des autres affaires citées⁹⁸. Le plaignant contestait la légalité d'une zone d'exclusion créée autour d'une grande partie de la Haute-Ville de Québec pendant la conférence du Sommet des Amériques

⁹¹ *Ibid*, paragraphes 59-60.

⁹² *Ibid*, paragraphes 100 et 105.

⁹³ 2021 BCSC 1554.

⁹⁴ *Ibid*, paragraphe 1.

⁹⁵ *Ibid*.

⁹⁶ *Ibid*, paragraphe 54.

⁹⁷ *Ibid*, paragraphe 50.

⁹⁸ *Tremblay c. Québec (Procureur général)*, [2001] J.Q. no 1504 [*Tremblay*], paragraphe 1, par le juge Gilles Blanchet. L'arrêt est traduit en anglais dans W. Wesley Pue, « Trespass and Expressive Rights », Commission d'enquête sur Ipperwash (2007), chap. 52–77 (annexe) :

(https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/research/pdf/Pue.pdf).



en 2001. Cette zone, dont l'existence n'a été connue que quelques jours avant le début de l'événement, a été considérée comme une atteinte aux droits d'expression et de réunion reconnus par la *Charte*. Cependant, il a été confirmé qu'elle fixait une limite raisonnable. La valeur de précédent de cette décision n'est pas certaine, et ce pour trois raisons.

Même s'il a reconnu un pouvoir policier de créer une grande zone d'exclusion selon le critère *Dedman-Waterfield*, ce jugement ne l'a fait que dans le contexte de conférences intergouvernementales, et la *Loi sur les missions étrangères* codifie à présent ce pouvoir. La décision rendue par le juge Blanchet n'a pas pris en considération le caractère raisonnablement nécessaire ou non d'une zone d'exclusion (ou d'une zone si grande) selon le critère *Dedman*. Sa large application de la doctrine des pouvoirs accessoires va à l'encontre des décisions ultérieures de la Cour suprême sur cette question et de leur teneur généralement plus restrictive. Le jugement de l'affaire *Tremblay* doit en fait être considéré comme une réponse aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles il a été rendu.

d. Impact de cette lacune sur de précédents événements publics de grande ampleur

Si l'on considère l'histoire récente du maintien de l'ordre public au Canada, on ne peut que constater l'impact du vide juridique concernant la création de zones sécurisées. Cette lacune a semé la confusion au sein de la police quant à l'étendue de son autorité, donné lieu à de graves violations des droits fondamentaux et limité la responsabilité des personnes en cause.

Au mois de novembre 1997, le Canada a accueilli une réunion des dirigeants de l'APEC à Vancouver durant toute une semaine, principalement en centre-ville et le dernier jour à l'Université de la Colombie-Britannique (UBC). Les événements organisés à l'UBC, auxquels n'ont participé qu'un nombre restreint de dirigeants, ont été mouvementés. La police a utilisé du gaz poivré sur les manifestants, les a contraints à déplacer les tentes dans lesquelles ils s'étaient rassemblés pacifiquement et les a tenus à distance des cortèges motorisés qui passaient. Des plaintes ont été déposées contre 47 membres de la GRC, suivies de longues audiences publiques devant la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la



GRC⁹⁹. Le commissaire Hughes a blâmé la police pour ses structures de commandement, la séparation des rôles, les politiques et la planification, la formation, le soutien juridique, la tenue des dossiers et l'état de préparation général¹⁰⁰. Il a également constaté que la police avait enfreint la *Charte* en ayant recours à une force excessive, en effectuant des fouilles à nu sans justification et en confisquant des panneaux sans motif¹⁰¹. Lors des audiences, la question de l'autorité requise pour la création de zones d'exclusion n'a pas occupé une place importante. Il a davantage été question de savoir si les collaborateurs du premier ministre avaient donné des consignes à la GRC quant à la superficie et la localisation des zones dans le but présumé de placer le président de l'Indonésie, M. Suharto, et d'autres dignitaires en visite, hors de vue des manifestants. La Commission n'a pas trouvé de preuve indiquant qu'il s'agissait là d'une motivation importante pour le personnel du cabinet du premier ministre. En revanche, elle a constaté qu'il y avait eu une ingérence gouvernementale dans les décisions concernant la localisation des zones de sécurité et le déplacement des tentes des manifestants, qui a été mené en violation de leur droit d'expression reconnu par la *Charte* et pour des raisons sans rapport avec la

⁹⁹ Lettre du commissaire de la GRC Zaccardelli à Shirley Heafey, présidente de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 6 septembre 2001, annexe B, Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, « *Rapport final de la présidente à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant la conduite de la GRC lors des événements qui se sont déroulés au campus de l'Université de la Colombie-Britannique et au détachement de la GRC à Richmond dans le cadre de la Conférence de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) à Vancouver (C.-B.) en novembre 1997* (Ottawa : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 2002), p. 5.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 4, Zaccardelli résumant les conclusions dans le rapport provisoire du commissaire Hughes : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada – Partie VII* paragraphe 45.45(14), *Rapport intérimaire de la Commission à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant les incidents survenus au cours des manifestations ayant eu lieu dans le cadre de la conférence de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 1997 à Vancouver (C.-B.) sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) et aux détachements de la GRC à l'UBC et à Richmond* (Ottawa : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 31 juillet 2001), p. 431 à 441 [Rapport intérimaire]. Au sujet des défaillances dans la planification, voir aussi Mike King et David Waddington, « The Policing of Transnational Protest in Canada » dans D. della Porta, A. Peterson, et H Reiter, éd., *The Policing of Transnational Protest* (Hampshire, Ashgate, 2006), p. 80-81.

¹⁰¹ *Ibid*, rapport intérimaire, p. 218, 280 et 424.



sécurité¹⁰². Ces conclusions détournent cependant l'attention d'un point plus essentiel encore : le flou juridique dans lequel les événements se sont déroulés, flou qui est à l'origine d'une partie si ce n'est de l'intégralité de la confusion et des troubles qui ont régné alors. S'il existait une loi décrivant en détail les circonstances dans lesquelles la police peut ériger des zones d'exclusion, pour quels motifs, de quelle taille et à quels endroits, il aurait été possible d'éviter certains des comportements mis en cause.

En avril 2001, le Canada a accueilli 34 chefs d'État lors du Sommet des Amériques à Québec. Au centre-ville, la police a mis en place une zone de sécurité s'étendant sur 6,1 kilomètres, délimitée par une barrière en béton et un grillage de 3 mètres de haut¹⁰³. Il n'était possible d'entrer dans cette zone qu'avec un laissez-passer, délivré par la GRC uniquement aux résidents, employés, dignitaires, membres des forces de police et participants au sommet¹⁰⁴. La création d'une zone d'exclusion de cette échelle a été vivement condamnée par le public¹⁰⁵. Le sommet a attiré des dizaines de milliers de manifestants, dont quelques-uns ont franchi la barrière au début de la conférence, provoquant la police pour qu'elle fasse usage de gaz lacrymogènes et l'incitant à utiliser ces gaz de façon plus agressive au fur et à mesure de la conférence¹⁰⁶. Comme indiqué plus haut, la contestation soulevée dans l'affaire Tremblay risquait de perturber le dispositif de sécurité quelques jours seulement avant le début de l'événement. Peu après, le Parlement a amendé la *Loi sur les missions étrangères* pour créer l'autorité nécessaire pour l'établissement de zones sécurisées. Mais même si ce pouvoir était disponible, compte tenu du caractère vague ou général de sa définition dans la loi, il n'est pas aisé de déterminer si la zone utilisée à Québec était trop grande et si les détails concernant la délivrance des laissez-passer, l'indemnisation ou l'examen créaient un équilibre approprié entre droits et sécurité. Ces questions ont été en grande partie laissées à l'appréciation de la police, qui a dû prendre des décisions dans un laps de temps très court, avec peu de participation du public ou de surveillance – ce qui est toujours le cas dans le cadre de la loi.

Le Sommet du G20 organisé à Toronto en 2010 est l'exemple le plus éloquent de la

¹⁰² *Ibid*, p. 87 à 101 et 150 à 154. Voir aussi W. Wesley Pue, « The Prime Minister's Police? Commissioner Hughes' APEC Report » (2001), *Osgood Hall Law Journal* vol. 39, no 1, p. 165-168.

¹⁰³ King et Waddington, cf. note 100 plus haut, p. 86, et *Tremblay*, cf. note 98 plus haut.

¹⁰⁴ *Tremblay*, cf. note 98 plus haut.

¹⁰⁵ Voir par exemple Sinclair Stevens, « A Police State in the Making » (24 avril 2001) *Globe and Mail*.

¹⁰⁶ King et Waddington, cf. note 100 plus haut, p. 86.



lacune qui existe dans les pouvoirs accordés en matière de maintien de l'ordre. Annoncée quatre mois seulement avant son déroulement fin juin, cette réunion de deux jours, ainsi qu'une réunion plus modeste du G8 dans la ville voisine de Huntsville, a été la plus grande opération de sécurité de l'histoire du Canada et a impliqué près de 21 000 membres du personnel de sécurité¹⁰⁷. La GRC a instauré trois zones sécurisées et assuré le maintien de l'ordre dans les deux premières¹⁰⁸. La zone d'accès contrôlé, dotée d'une clôture de trois mètres de haut, entourait le site principal, à savoir le Palais des congrès du Toronto métropolitain, et les hôtels adjacents. La zone d'accès restreint, clôturée elle aussi, s'étendait sur près d'un pâté de maisons au-delà de la première zone et comprenait des entreprises privées et des voies publiques¹⁰⁹. La police de Toronto surveillait pour sa part la zone d'interdiction, qui s'étendait sur plusieurs pâtés de maisons au-delà de la zone précédente. Elle comprenait des immeubles, des commerces et d'autres espaces publics¹¹⁰. La décision rendue dans l'affaire *Knowlton* et la *Loi sur les missions étrangères* auraient probablement autorisé la première zone. La loi aurait peut-être autorisé la deuxième zone. En ce qui concerne la troisième, il n'y avait pas d'autorisation claire.

Afin de traiter ce problème, les responsables municipaux et la police de Toronto ont travaillé en collaboration avec le ministère de la Sécurité communautaire de l'Ontario pour qu'un règlement soit adopté en Ontario en vertu de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*¹¹¹. Cette loi, initialement adoptée en tant que mesure d'urgence au début de la Seconde Guerre mondiale, permettait au gouvernement de désigner temporairement comme « ouvrages publics » des zones situées autour de centrales électriques et d'autres installations similaires, y compris des rues, des bâtiments et des terrains. Cette loi permettait à la police de contrôler l'accès à ces zones, de

¹⁰⁷ Gerry McNeilly, Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, *Droit de protestation et maintien de l'ordre : rapport de l'examen systémique concernant le sommet du G20* (Toronto, Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, 2012) [*Rapport du BDIEP*], p. iii.

¹⁰⁸ Pour une carte et des renseignements plus précis, voir W. Wesley Pue, Robert Diab et Grace Jackson, « The Policing of Major Events in Canada: Lessons from Toronto's G20 and Vancouver's Olympics » (2015) *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice*, vol. 32, p. 194 à 196.

¹⁰⁹ *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, p. iii.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Loi sur la protection des ouvrages publics*, L.R.O. 1990, chap. P.55. Cette loi a été abrogée par la *Loi de 2014 sur la sécurité des centrales électriques et des installations nucléaires*, L.O. 2014, chap. 15, annexe 1, art. 1. Pour une étude plus détaillée de la façon dont cette mesure a été employée et pour quelles raisons, voir Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, de 197 à 201.



demander la présentation de pièces d'identité et de réaliser des fouilles¹¹². Le 3 juin, un règlement désignant la zone d'interdiction comme un ouvrage public a été promulgué. Ce règlement a été discrètement publié sur le site Web « e-laws » de l'Ontario le 16 juin, soit dix jours avant la conférence¹¹³. Même le chef de la police de Toronto n'était pas informé de ce règlement, jusqu'à la veille de la conférence. Lorsque son existence a été connue, au moment où les agents ont commencé à l'appliquer aux opérations de détention et de fouille, le public a été pris par surprise¹¹⁴.

Durant les deux jours de cette conférence, des troubles importants sont apparus dans les rues de Toronto. Un groupe de vandales a notamment saccagé les vitrines des magasins, intimidé les civils, brûlé des véhicules de police en présence d'agents¹¹⁵. Certaines personnes n'ayant pas commis d'infraction à la loi ont été retenues et maltraitées par la police, notamment lors d'une opération durant laquelle la police a encerclé 400 personnes à un carrefour du centre-ville sous des pluies torrentielles pendant 4 heures¹¹⁶. Plus de 1000 personnes ont été arrêtées et détenues pendant longtemps dans un établissement de détention de fortune¹¹⁷. Un tiers seulement

¹¹² Dans son rapport intitulé « Report of the Review of the Public Works Protection Act » (Toronto : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, 2001), l'ancien juge en chef de l'Ontario Roy McMurry a mis en doute la validité constitutionnelle de cette loi, en notant, p. 18, que sa définition des « ouvrages publics » était extraordinairement large.

¹¹³ Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 197 à 201.

¹¹⁴ Comme il a été noté dans le *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, la façon dont l'existence d'une *Loi sur la protection des ouvrages publics* et son application lors du G20 ont été révélées, et la manière dont la police a géré la communication à ce sujet, ont été un désastre sur le plan des relations publiques. Les médias n'ont appris l'existence de cette loi et de son nouveau règlement qu'à la suite d'arrestations menées après l'entrée en vigueur du règlement. Il a certainement semblé que ce règlement avait été adopté en secret, et c'est ainsi que les médias l'ont rapporté.

¹¹⁵ Christie Blatchford, « Black Bloc Interrupted Soldier's Cortège: Blair » (1 juillet 2010) *Globe and Mail*; Postmedia News, « Ottawa Agrees to Pay Businesses Nearly \$2M in G8/G20 Compensation » (15 juin 2011) *National Post*.

¹¹⁶ *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, p. 142–157; Kelly Grant, « Police Chief Offers No Apologies for G20 Tactics » (28 juin 2010), *Globe and Mail*.

¹¹⁷ Voir *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, chapitre 9, détaillant les nombreuses défaillances et difficultés opérationnelles liées à l'utilisation du « centre de traitement des prisonniers », mis en place dans un ensemble de bâtiments vacants situés 5 kilomètres à l'est du centre-ville, notamment les lacunes de planification ou de communication en ce qui concerne le traitement, la détention, la fouille et la libération des détenus.



d'entre elles ont été mises en accusation¹¹⁸. Sur ces 321 personnes, 204 ont vu leur accusation suspendue, ce qui a amené un commentateur à conclure que près de 90 % des personnes arrêtées étaient probablement innocentes de tout méfait¹¹⁹.

Le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police a établi un rapport détaillé au sujet de l'événement, dans lequel il reproche à la police de Toronto son manque de coordination sur le terrain et fait remarquer qu'au cours du processus de planification, le Service de police de Toronto a eu du mal à comprendre son rôle, ses responsabilités en ce qui concerne la planification et l'autorité légale selon laquelle il pourrait agir sur certaines questions liées au Sommet du G20¹²⁰. La *Loi sur les missions étrangères* attribuait à la GRC la « responsabilité première » de la sécurité dans le cadre de la conférence, tandis que la police de Toronto conservait son autorité sur la majeure partie de la ville. Le commandement des opérations a cependant été divisé entre le Groupe intégré de la sécurité, composé de la GRC, de la police de Toronto et de la police de l'Ontario (dirigé à partir d'un centre de commandement unifié), d'une part, et le centre de commandement des opérations en cas d'incident majeur (CCOIM) de Toronto, situé au siège de la police, d'autre part¹²¹. À certains moments cruciaux durant ces troubles de l'ordre civil, la communication et la coordination entre les deux centres de commandement n'ont pas fonctionné et la communication au sein du MICC et entre le MICC et les agents déployés sur le terrain a été régulièrement interrompue¹²². Parmi les nombreuses questions soulevées par ces événements, on peut se demander si une partie de la confusion qui a régné au sujet des compétences – ainsi que l'utilisation controversée d'une loi datant de la Seconde Guerre mondiale pour autoriser la zone instaurée par la police de Toronto – aurait pu être évitée si la GRC avait mis en place et contrôlé une plus grande zone¹²³. Mais même si la GRC l'avait fait, de nombreux aspects essentiels pour les citoyens concernés auraient quand même été décidés ici, comme à Québec, par des forces de police agissant à leur seule discrétion, sans surveillance ni examen, pour définir

¹¹⁸ James Stribopoulos, « The Rule of Law on Trial: Police Powers, Public Protest and the G20 » dans Margaret Beare et Nathalie Des Rosiers, éd., *Putting the State on Trial: The Policing of Protest during the G20 Summit* (Vancouver : University of British Columbia Press, 2015), 105, p. 105–106.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ John W Morden, Toronto Police Services Board, *Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit* (Toronto : Toronto Police Services Board, 2012), p. 124.

¹²¹ *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, p. iii, p. 21 à 25.

¹²² *Ibid.*, p. 38.

¹²³ Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 198.



par exemple la taille et l'emplacement des diverses zones, les procédures de demande et d'obtention de laissez-passer, et les critères d'admissibilité.

Il est intéressant de noter aussi le contraste entre cette situation et ce qui s'est passé la même année lors des Jeux olympiques de Vancouver. Les préparatifs réalisés afin d'assurer le maintien de l'ordre aux Jeux olympiques de 2010, à Vancouver et à Whistler, ont été plus importants, ont commencé plus tôt et ont instauré une coordination plus efficace entre les instances municipales, provinciales et fédérales, ainsi qu'avec la police de Vancouver et la GRC¹²⁴. Durant l'année qui a précédé les Jeux olympiques, un débat civique et provincial a donné lieu à la modification de la *Vancouver Charter*¹²⁵ et à l'élaboration itérative d'un règlement administratif spécial à Vancouver pour les Jeux¹²⁶. Ce règlement autorisait l'application de restrictions sur les discours commerciaux, la fermeture de rues et d'espaces publics, la mise en place de points de contrôle de sécurité de type aéroportuaire sur certains sites, les fouilles sans mandat des personnes et des biens, et la surveillance. Les actions en justice visant à vérifier la validité constitutionnelle de ces pouvoirs ont été abandonnées, laissant sans réponse la question de la validité du règlement administratif selon la *Charte* – pourtant, certains pouvoirs policiers essentiels dont il est question ici étaient au moins autorisés par la loi selon l'article 1¹²⁷. La police de Vancouver et la GRC ont convenu d'un partage clair de l'autorité, la police se chargeant d'assurer le maintien de l'ordre dans la ville de Vancouver et la GRC prenant en charge la sécurité autour des sites et des espaces environnants. Les Jeux olympiques se sont déroulés sans incidents, aucune arrestation n'a été nécessaire à la suite d'une violation du règlement. De façon tout à fait exemplaire, les détails concernant les fermetures, les laissez-passer et les points de contrôle ont été formulés non par la police en secret mais par des représentants élus, dans les conseils municipaux et les ministères provinciaux. Cependant, un règlement municipal conçu pour répondre à un événement ponctuel n'est certainement pas un instrument idéal ou un substitut approprié à une législation complète sur le maintien de l'ordre public. Ses pouvoirs ne s'étendent pas au-delà des limites de la ville; toutes les villes ne disposent pas des ressources nécessaires pour rédiger une telle loi et le vide juridique qui subsiste

¹²⁴ En Colombie-Britannique, la GRC agit comme une force municipale ou provinciale dans certaines juridictions. Pour de plus amples détails sur la planification et la coordination entre les gouvernements et la police, ainsi que sur les accords correspondants, voir Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 203-204.

¹²⁵ *Vancouver Charter*, SBC 1953, chap. 55.

¹²⁶ Ville de Vancouver, *Bylaw no 9962 on Vancouver 2010 Olympic and Paralympic Winter Games* (3 décembre 2009).

¹²⁷ Pour plus de détails, voir Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 206-207.



demeure un problème pour les événements futurs.

En conclusion, il est intéressant de noter comment cette lacune dans la législation canadienne a pu conditionner la réaction de la police à la manifestation des camionneurs à Ottawa. Je tiens à souligner trois faits saillants. Tout d'abord, la conduite en cause à Ottawa n'a pris fin que lorsque la police a créé une zone d'exclusion dans laquelle elle a pu arrêter les personnes et remorquer les véhicules opposant une résistance. (Il reste à déterminer si la police avait besoin de disposer d'une zone d'exclusion pour procéder aux arrestations ou pour mener l'évacuation.) Ensuite, le Canada a inclus le pouvoir de créer des zones d'exclusion dans son *Règlement sur les mesures d'urgence*¹²⁸, ce qui témoigne de sa conviction (a) que ce pouvoir n'était pas accordé par une autre loi et (b) qu'il était nécessaire. Enfin, jusqu'à ce que l'un des deux gouvernements – provincial ou fédéral – adopte une loi permettant de créer des zones sécurisées, une certaine confusion régnait au sein de la police et du public quant à savoir qui pouvait faire quoi.

Partie III : Comblers le vide juridique

Deux questions se posent. La police a-t-elle besoin d'un pouvoir pour créer des zones d'exclusion? Quelle est la meilleure façon de les soumettre au principe de la primauté du droit?

Dans certaines circonstances, la police peut avoir besoin de réguler ou d'empêcher l'accès à un espace public, cela constituant pour elle un moyen essentiel de garder les personnes en sécurité lors d'une réunion de chefs d'État, d'un événement sportif ou d'une manifestation. La présence d'un trop grand nombre de personnes à proximité d'un site sensible crée un risque de chaos, de blessures et de dommages matériels. Les zones sécurisées sont à la fois un moyen de restreindre mais aussi de faciliter la liberté de circuler, de s'exprimer, de protester ou de se réunir lors de grands événements, en contribuant à diriger la circulation et à créer des espaces clairement dédiés aux manifestations et aux rassemblements. Afin de déterminer, dans une situation donnée, si une zone d'exclusion est nécessaire et si les mesures prises dans le cadre de son utilisation sont proportionnées aux droits affectés, il faut examiner les faits.

Si l'on considère que la police devrait avoir le pouvoir de créer des zones sécurisées

¹²⁸ Cf. note 26 plus haut.



et que – comme il a été démontré dans la partie II – la législation en la matière est relativement floue, quel est le moyen le plus efficace de s'assurer que la police exerce ce pouvoir selon le principe de la primauté du droit? Car sans autorisation claire de la loi pour créer de grandes zones d'exclusion, les forces de police doivent gérer seules un problème épineux, sans bénéficier de directives ni faire l'objet d'une réelle surveillance.

Pour certains, c'est bien ainsi que les choses doivent être. L'ancien juge en chef de l'Ontario, Roy McMurtry, a par exemple écrit qu'il serait pour ainsi dire impossible et inutile de décréter un code complet relatif aux pouvoirs policiers (pour les grands rassemblements), sachant que la police est responsable du maintien général de l'ordre public, en vertu de la common law et de la loi¹²⁹. Il suggère qu'il n'est pas souhaitable d'établir de prescriptions quelconques au sujet des actions que la police peut mener, étant donné qu'elle doit évaluer chaque situation mais aussi tenir compte des droits et libertés individuels¹³⁰.

Les faits récents en matière de maintien de l'ordre public plaident cependant pour un point de vue différent. Tant la police que les organisateurs d'événements et les citoyens ont été mis en difficulté par ces zones; l'incertitude à leur sujet a semé la confusion, le désordre et la violence, y compris de la part de la police. Sa responsabilité en a souffert. En l'absence d'autorité claire conférée par la loi, la police a été laissée libre de décider, par elle-même, sans surveillance ni examen efficace et sans *critère clairement défini* si les circonstances nécessitaient une zone d'exclusion, où elle serait établie, quelle serait sa taille et combien de temps elle durerait, qui pourrait entrer, qui devrait justifier de son identité et qui pourrait être fouillé ou arrêté. Les propriétaires de maisons, les entreprises et les autres citoyens ont été laissés dans l'ignorance de toutes ces questions jusqu'à la veille voire le jour même de l'événement. Certaines situations observées à titre d'exemple au Royaume-Uni et en Australie montrent que la législation pourrait donner des directives sur les conditions de maintien de l'ordre lors des grands événements sans pour autant restreindre de façon déraisonnable le pouvoir discrétionnaire de la police.

Par ailleurs, un cadre législatif serait un moyen plus efficace de protéger les droits reconnus par la *Charte*. Il correspondrait à l'idée que le juge Dickson (tel était alors son titre) avait exprimée dans l'affaire *Hunter c. Southam Inc*, à savoir que les droits reconnus par la *Charte* sont plus efficacement protégés par des mesures de prévention des infractions que par un arbitrage au tribunal de la conduite adoptée par

¹²⁹ McMurtry, cf. note 113 plus haut, p. 34.

¹³⁰ *Ibid.*



la police, a posteriori¹³¹.

Une législation serait également préférable à des lois temporaires ou d'urgence, ou à des injonctions des tribunaux. Les législateurs fédéraux et provinciaux auraient l'avantage de pouvoir mener des délibérations minutieuses, des débats éclairés, des recherches et des consultations. De telles lois sur le maintien de l'ordre public pourraient être de nature globale, générale et indéfinie au lieu de temporaires ou spécifiques à un cas.

a. Modèles du Royaume-Uni et de l'Australie

Dans aucun autre pays du Commonwealth il n'existe de texte de loi qui constitue un modèle complet dont on pourrait s'inspirer. Cependant, certaines lois adoptées au Royaume-Uni et en Australie contiennent des outils précieux à cet égard. Chaque exemple examiné ici représente une reconnaissance du fait que la police ne devrait pas interférer avec les libertés civiles sans une autorité claire et spécifiquement conférée par la loi. Chacun de ces exemples montre aussi la manière dont, à l'inverse de pouvoirs en common law créés au cas par cas, une loi peut traiter une question de façon plus approfondie et trouver un équilibre entre liberté et sécurité par des moyens que la police ou les tribunaux ne peuvent pas employer individuellement.

Législation britannique

Le *Public Order Act* de 1986 a doté le Royaume-Uni d'un instrument pour le maintien de l'ordre, selon une approche différente de celle qu'implique la création d'une zone d'exclusion¹³². Il ne s'agit pas d'autoriser la police à créer une zone hors de laquelle maintenir les manifestants mais de demander aux organisateurs d'une manifestation d'avertir la police de tout rassemblement et d'autoriser la police à disperser les

¹³¹ [1984] 2 R.C.S. 145. James Stribopolous, cf. note 118 plus haut, p. 107-108 et 114 à 116, formule à peu de choses près les mêmes arguments. Le fait que la législation ne définisse pas clairement les pouvoirs de la police en matière d'ordre public est contraire à l'exigence de primauté du droit selon laquelle il faut équitablement informer les citoyens des limites de l'autorité légale; cela entrave la responsabilité de la police (en la rendant, selon lui, plus théorique que réelle); cela ne permet pas de savoir avec certitude si ou quand les pouvoirs employés lors d'un événement donné étaient légaux; enfin, cela renforce les obstacles auxquels la police fait face étant donné la nécessité de spécifier, du moins en termes généraux, les types de circonstances dans lesquelles la police peut fermer des routes, installer des clôtures et des barrières de sécurité, employer des mesures de contrôle des foules et définir des zones de manifestation.

¹³² Acts U.K., 1986, chap. 64.



rassemblements illégaux. Pour la police, le maintien de l'ordre public lors de certaines grandes manifestations a nécessité de prendre des mesures pour diriger ou canaliser ce que la loi désigne sous le nom de processions publiques (« public processions ») ou d'imposer des conditions aux rassemblements publics (« public assemblies »)¹³³.

De manière assez large, la loi définit une procession publique comme toute forme de protestation ou de manifestation¹³⁴. Les organisateurs d'une procession publique doivent avertir six jours à l'avance la police de la date, de l'heure et de l'endroit prévus pour le rassemblement¹³⁵. Le fait de participer à une procession non déclarée constitue une infraction¹³⁶. Si un officier de police de rang supérieur (« senior police officer ») estime raisonnablement qu'une procession publique organisée ou sur le point d'être organisée est susceptible de causer des troubles importants de l'ordre public, des dommages importants ou une atteinte significative à la vie de la communauté, il peut donner des instructions pour imposer aux personnes organisant ou prenant part à la procession les conditions qui lui semblent nécessaires pour éviter de tels troubles, dommages, etc. y compris des conditions concernant l'itinéraire suivi par la procession ou l'interdiction d'accéder à des lieux publics spécifiés¹³⁷. Si un chef de la police estime de manière raisonnable que ce pouvoir de donner des instructions ne sera pas suffisant pour empêcher la tenue de processions publiques dans ce district ou cette partie du district de provoquer des troubles importants de l'ordre public, il peut demander au conseil du district une ordonnance interdisant toutes processions publiques dans le district pour une durée pouvant aller jusqu'à 3 mois¹³⁸.

Un ensemble similaire de conditions est associé aux rassemblements publics (« public assemblies »), terme qui n'est pas défini. Dans ce cas, un chef de la police peut, selon la loi, donner des instructions aux personnes qui organisent ou qui participent à un rassemblement, dès lors qu'il estime raisonnable que ce rassemblement est susceptible de causer des troubles importants de l'ordre public,

¹³³ P.A.J. Waddington, *Liberty and Order: Public Order Policing in a Capital City* (Londres : University College London Press, 1994), chap. 7.

¹³⁴ Cf. note 132 plus haut, art. 11(1), lettres de paragraphe omises.

¹³⁵ *Ibid*, art. 11(5).

¹³⁶ *Ibid*, art. 11(7).

¹³⁷ *Ibid*, art. 12(1). Dans d'autres paragraphes, on trouve des exemples de ce qui constitue des troubles importants (« serious disruption »), y compris des bruits provoquant une intimidation ou de l'anxiété.

¹³⁸ *Ibid*, art. 13(1). Dans la ville de Londres, le commissaire de la police demanderait au secrétaire d'État de rendre l'ordonnance (art. 13(4)).



des dommages importants ou une atteinte significative à la vie de la communauté¹³⁹. En Angleterre et aux Pays de Galles, il est stipulé qu'un agent de police peut imposer les conditions qui lui semblent nécessaires pour empêcher de tels dommages et troubles. En Écosse, ce pouvoir se limite à des conditions concernant la durée maximale et le nombre maximal de participants¹⁴⁰.

Le *Public Order Act* crée aussi les catégories « disruptive trespassers » (intrus perturbateurs) et « trespassory assemblies » (rassemblements intrusifs), ainsi que l'infraction dite d'« aggravated trespass » (intrusion aggravée), qui se produit lorsqu'une personne s'introduit sur un terrain ou intimide ou perturbe des personnes menant des activités légales¹⁴¹. Un rassemblement intrusif est un rassemblement de personnes sur un terrain auquel le public n'a pas le droit d'accéder ou ne peut le faire que de façon limitée, dès lors que ce rassemblement se déroule d'une manière incitant un chef de la police à considérer de façon raisonnable (i) qu'il pourrait entraîner une atteinte significative à la vie de la communauté ou (ii) que le terrain ou un bâtiment ou monument qui s'y trouve revêt une importance historique, architecturale, archéologique ou scientifique et pourrait subir des dommages importants¹⁴². Une ordonnance d'interdiction prononcée contre un rassemblement intrusif peut durer jusqu'à quatre jours et s'étendre jusqu'à cinq miles autour du site spécifié¹⁴³.

Les défenseurs des libertés civiles se sont montrés critiques envers le *Public Order Act*, notamment parce qu'il remplace d'anciennes dispositions relatives aux émeutes du droit pénal britannique par ce qu'ils considèrent comme des infractions vaguement définies, laissant un grand pouvoir discrétionnaire à la police, pouvoir qui pourrait être employé à harceler certains groupes marginaux¹⁴⁴. Cette loi crée aussi des pouvoirs policiers qui ne font l'objet d'aucune surveillance ou responsabilité effective sur le plan judiciaire ou politique¹⁴⁵. En imposant des règles à divers types de rassemblements, y compris au piquetage, la loi risque selon eux de criminaliser l'exercice totalement pacifique de certains droits démocratiques¹⁴⁶. À cela, on pourrait répondre que peu

¹³⁹ *Ibid*, art. 14(1).

¹⁴⁰ *Ibid*, art. 14(1A).

¹⁴¹ *Ibid*, Partie V. Fait notable, la loi exclut expressément les routes et voies publiques de la définition des terrains.

¹⁴² *Ibid*, art. 14A.

¹⁴³ *Ibid*, art. 14A(6).

¹⁴⁴ Waddington, cf. note 133 plus haut, p. 31.

¹⁴⁵ *Ibid*.

¹⁴⁶ *Ibid*.



des pouvoirs ou obligations définis dans cette loi étaient nouveaux; elle s'est contentée de codifier les pouvoirs dont disposait la police en common law et de créer une obligation nationale de notification des manifestations en remplacement de diverses règles locales préexistantes¹⁴⁷. Une étude publiée au milieu des années 90 note que sur les quelque 150 marches annoncées chaque année depuis l'adoption de la loi, aucune n'a été refusée et des conditions n'ont été imposées que dans quatre cas¹⁴⁸.

Depuis, le Parlement britannique a modifié le *Public Order Act* afin de renforcer les pouvoirs de la police. Une loi adoptée en 2022 élargit les conditions que la police peut imposer aux manifestations¹⁴⁹. Un projet de loi actuellement à l'étude au Parlement pourrait ajouter de nouvelles infractions pour des techniques de plus en plus couramment employées par les manifestants, notamment le verrouillage, la construction de tunnels et l'interférence avec l'utilisation ou le fonctionnement d'une infrastructure nationale clé¹⁵⁰.

Législation australienne

La loi *APEC Meeting (Police Powers) Act 2007* de Nouvelle-Galles du Sud a été adoptée afin d'autoriser la police à créer une zone d'exclusion et de spécifier des règles de maintien de l'ordre dans cette zone¹⁵¹. Elle prévoyait une « zone de sécurité pour l'APEC » et une « période associée à l'APEC ». Ces deux termes ont fait l'objet d'une définition, avec des cartes détaillées de la zone (intégrées dans une annexe), et une période fixée du 30 août au 12 septembre 2007. Cette loi autorisait la police à imposer des points de contrôle, des cordons ou des barrages routiers dans et autour de la zone de sécurité de l'APEC, et à arrêter et à fouiller sans mandat les personnes demandant à entrer dans la zone ou à la traverser. Elle permettait à la police de saisir tout ce qui figurait sur une liste d'objets prohibés, incluant les bombes aérosol et les produits inflammables¹⁵². La police pouvait aussi fermer des routes dans la zone de sécurité mais seulement pour la durée la plus courte possible et afin d'atteindre

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 32-34.

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 37.

¹⁴⁹ *Police, Crime, Sentencing and Courts Act, 2022*, Acts UK, 2022, chap. 32, partie 3 de la loi.

¹⁵⁰ « Public Order Bill », Bill 116 2022-23, R.-U.

¹⁵¹ La loi a été abrogée peu de temps après l'événement mais il est possible d'en trouver une version en ligne :

(http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/repealed_act/ampa2007252/index.html#s1).

¹⁵² *Ibid*, partie 3.



certaines objectifs, comme assurer la sécurité des personnes qui se rendent à des réunions et protéger les biens¹⁵³.

La loi *APEC Meeting (Police Powers) Act* a aussi créé l'infraction consistant à pénétrer dans une zone restreinte sans « justification spéciale », ce dernier terme faisant l'objet d'une définition dans la loi. Cette justification pouvait être le besoin de se trouver dans (ou de traverser) la zone aux fins de l'emploi, le métier, la profession, la vocation, l'activité professionnelle ou l'activité commerciale d'une personne ou pour une autre raison en rapport avec le travail¹⁵⁴. Toute personne accusée d'avoir fait obstruction à la police ou d'avoir endommagé des biens pendant la période de l'APEC faisait l'objet d'une présomption réfutable contre l'octroi d'une liberté sous caution. D'autres articles prévoyaient le recours à la force par les personnes qui prêtent assistance à la police et l'établissement d'une liste de personnes exclues.

Certaines des mesures prévues dans ces lois ne résisteraient peut-être pas à un examen en vertu de la *Charte* canadienne. En revanche, leur portée générale est certainement dans l'esprit de la *Charte*. Les législateurs peuvent débattre des limites à fixer aux pouvoirs et les mettre à l'épreuve au tribunal. Dans ce contexte, la première étape pour remplir un engagement envers le principe de primauté du droit consiste à décider quelles limites sont souhaitables et à fournir un minimum de clarté et d'indications en ce qui concerne l'application de la loi.

b. Compétence en matière de maintien de l'ordre public

La question de la juridiction sur le maintien de l'ordre public est tout sauf évidente. Tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux légifèrent sur la conduite de la police¹⁵⁵. Le maintien de l'ordre public relève à la fois de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. En fonction du type d'événement ou du pouvoir de police en question, l'autorité législative peut relever de la compétence

¹⁵³ *Ibid*, partie 3, division 5.

¹⁵⁴ *Ibid*, art. 37.

¹⁵⁵ Il existe des lois, tant au niveau fédéral que provincial, qui constituent des forces de police, définissent les pouvoirs policiers et soumettent la police à des responsabilités ou à l'examen. C'est le cas notamment de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, G.R.C., 1985, chap. R-10 et de la *Loi de 2019 sur la sécurité communautaire et les services policiers* de l'Ontario, L. O. 2019, chap. 1, ainsi que des pouvoirs d'investigation et d'arrestation figurant dans le *Code criminel*, les *Offence Acts* des provinces, et des lois telles que *Ontario reste ouvert aux affaires*, cf. note 63 plus haut, et de la loi de défense des infrastructures essentielles de l'Alberta intitulée *Critical Infrastructure Defence Act*, cf. note 61 plus haut.



fédérale de réglementer la conduite de la police, en vertu du pouvoir prévu à l'article 91(27) de la *Loi constitutionnelle* de 1867 sur la procédure criminelle ou du pouvoir stipulé en préambule de l'article 91 et visant à légiférer pour préserver « la paix, l'ordre et le bon gouvernement »¹⁵⁶. Elle peut également, ou à la place, relever du pouvoir des provinces canadiennes de réglementer la conduite de la police, comme prévu à l'article 92(14) sur « l'administration de la justice dans la province »¹⁵⁷.

Pour un certain nombre de raisons, les gouvernements provinciaux et le Canada devraient adopter des lois sur le maintien de l'ordre public. Ces lois ne seraient pas redondantes. Lors de certains événements, elles permettraient de régler les conflits potentiels entre les forces fédérales et provinciales ou municipales. Ces lois seraient adaptées aux types d'événements qui relèvent de la compétence de chaque gouvernement. En l'absence de loi applicable aux deux niveaux, les lacunes constatées subsisteront.

La législation provinciale serait un instrument approprié pour définir les règles concernant les événements de nature locale ou provinciale susceptibles d'être contrôlés par la police municipale ou provinciale (ou la GRC agissant en tant que telle), y compris les événements sportifs, les feux d'artifice, les célébrations religieuses et les protestations ou manifestations. Une loi provinciale sur le maintien de l'ordre public pourrait fournir des directives efficaces sur d'autres aspects que les zones d'exclusion, comme la sécurité des événements, la gestion de la circulation des véhicules et piétons, la facilitation de la manifestation et de l'expression, et l'application de la loi (infractions à la loi).

Une législation fédérale permettrait de gérer les événements nationaux ou internationaux susceptibles d'être contrôlés par la GRC (ou plusieurs forces déployées de façon coordonnée), comme les grands événements sportifs (Jeux olympiques, Coupe du monde de la FIFA), les conférences intergouvernementales et les manifestations d'envergure nationale. Le projet de loi porterait sur tous les aspects mentionnés précédemment – fermetures, circulation, facilitation des manifestations, application de la loi – mais aussi sur la compétence, la planification et la coordination entre les institutions.

Il serait possible de structurer la législation fédérale et provinciale de façon analogue à la loi britannique *Public Order Act* de 1986, qui reconnaît deux types de

¹⁵⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31, Victoria, chap. 3.

¹⁵⁷ *Ibid.*



rassemblements (processions publiques et rassemblements publics), ou à la *Loi sur les mesures d'urgence* du Canada, qui prévoit quatre types d'urgence, en associant des pouvoirs spécifiques à certains types d'événements. Les pouvoirs et les responsabilités pourraient être adaptés aux différents types d'événements.

c. Contenu de la législation sur le maintien de l'ordre public

Qu'elle soit instaurée au niveau provincial ou fédéral, une loi sur le maintien de l'ordre public portant sur divers types d'événements devrait définir ce qui constitue une zone sécurisée (la fermeture ou la réglementation de toute forme d'accès à l'espace public et privé). Elle devrait définir un critère ou un ensemble de critères pour la création d'une zone d'exclusion, en s'appuyant sur les principes de la nécessité raisonnable et de la proportionnalité. Les restrictions imposées pour l'admission et l'utilisation des laissez-passer devraient elles aussi être soumises à ces principes. Il faudrait établir des règles pour l'indemnisation des entreprises et des propriétaires affectés de façon directe et significative. Les décisions de la police quant à la mise en place de zones sécurisées, l'admission, les laissez-passer et l'indemnisation devraient faire l'objet d'un examen indépendant rapide. La question de savoir si le Canada devrait adopter une obligation de notification pour les rassemblements prévus est importante mais complexe, et ne fait pas l'objet de ce rapport.

Une loi fédérale sur le maintien de l'ordre public pourrait être l'occasion d'abroger des dispositions obsolètes du *Code criminel*, notamment celle qui interdit la participation à une émeute ou à un rassemblement illégal, ou celles qui n'ont que peu d'utilité, comme l'infraction caractérisée par une intimidation ou le pouvoir d'arrêter une personne pour une violation appréhendée de la paix¹⁵⁸. En remplaçant les infractions redondantes et prêtant souvent à confusion qui sont utilisées dans ce type de contexte, une nouvelle loi permettrait de soutenir l'application de la loi et de la rendre plus claire pour le public, en définissant une échelle clairement graduée d'infractions en cas de participation à des manifestations violentes¹⁵⁹. Cette loi pourrait aussi exiger que, pour pouvoir placer en détention et fouiller des personnes dans une zone

¹⁵⁸ *Code criminel*, cf. note 57 plus haut, art. 31, 63 à 68 et 463. Voir la discussion de l'article 31 dans le rapport à la Commission de Steven Penney et Colton Fehr, cf. note 60 plus haut, notant que « la police dispose de larges pouvoirs pour arrêter des personnes ayant commis ou sur le point de commettre des infractions impliquant une conduite dangereuse ou violente » [traduit par nos soins]. Voir aussi Stribopoulos, cf. note 118 plus haut, p. 116 à 118, évaluant l'utilisation abusive de ce pouvoir lors du Sommet du G20 de 2010 afin d'étayer son abrogation.

¹⁵⁹ Je remercie le professeur Kent Roach de m'avoir suggéré ceci.



sécurisée, la police ait des motifs raisonnables de penser qu’une infraction à l’ordre public est commise. Ainsi, l’utilisation de ces pouvoirs serait conditionnée par d’autres pouvoirs policiers circonscrits dans la loi.

Conclusion

Après avoir invoqué l’état d’urgence en février 2022, le Canada a adopté une réglementation conférant expressément l’autorité requise pour créer une zone d’exclusion. Ce pouvoir n’était pas clairement accordé dans d’autres législations, en dehors de la législation d’urgence provinciale. La zone sécurisée que la police a mis en place à Ottawa en février a fortement porté atteinte aux droits fondamentaux, en raison de son ampleur et de sa durée, mais aussi des droits affectés, à savoir les droits de circuler, d’expression et de réunion. Comme lors d’événements antérieurs survenus au Canada et ayant touché l’ordre public, les décisions prises à Ottawa au sujet du caractère raisonnablement nécessaire et proportionné aux préoccupations de sécurité d’une zone d’exclusion, ainsi que sur son utilisation concrète, ont manqué de transparence. Dans ce cas précis, la Commission sert de mécanisme de reddition de comptes et d’examen, mais cela pourrait ne pas être le cas lors de futures utilisations de zones d’exclusion.

La police et le public auraient intérêt à ce qu’une législation sur les pouvoirs de maintien de l’ordre public soit établie, afin que les grandes manifestations et autres événements se déroulent de façon mieux anticipée et conformément aux principes de primauté du droit.



Le rôle des services de renseignement dans les états d'urgence

Wesley Wark

Chercheur principal,
Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale



Abréviations :

CSMAOSN : Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale

BCCLA : British Columbia Civil Liberties Association

ASFC : Agence des services frontaliers du Canada

CCETP : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC

SCRS : Service canadien du renseignement de sécurité

SPC : Secrétariat de la protection civile (BCP)

CANAFE : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

COG : Centre des opérations du gouvernement, Sécurité publique

SER : Secrétariat de l'évaluation du renseignement (BCP)

ERCCI : Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (GRC)

EVCI : Extrémistes violents à caractère idéologique

EISN : Équipe intégrée de la sécurité nationale (dirigée par la GRC)

GICA : Groupe d'intervention en cas d'incident (comité du Cabinet)

CIET : Centre intégré d'évaluation du terrorisme

SNR : Sécurité nationale et renseignement

CSNR : Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre

CPSNR : Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement

OSSNR : Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement

RSO : Renseignement de sources ouvertes

BCP : Bureau du Conseil privé

CPM : Cabinet du premier ministre

GRC : Gendarmerie royale du Canada

CSARS : Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (remplacé par l'OSSNR en 2019)

RMS : Renseignement sur les médias sociaux



Résumé*

Les responsables des services de renseignement canadiens ont publiquement averti que le Canada se trouve à un moment charnière pour faire face à un environnement changeant et volatile en matière de menace à la sécurité nationale. En juin 2021, le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre a déclaré :

« Le monde se trouve à un tournant... et doit surmonter une combinaison de nouveaux défis et de défis qui perdurent sur le plan de la sécurité nationale... Les menaces contre la sécurité nationale qui pèsent contre le Canada – qu'elles proviennent d'acteurs étatiques ou non étatiques, ou de phénomènes mondiaux comme une pandémie ou les changements climatiques – sont plus grandes que jamais et touchent de façon directe notre économie, nos institutions démocratiques et notre mode de vie. Face à une transformation d'une telle ampleur, la communauté de la sécurité nationale et du renseignement du pays doit évoluer et s'adapter. »¹

Deux exemples récents de défis en matière de sécurité nationale se sont succédé au début de l'année 2022 – les manifestations menées sous l'égide du « Convoi de la liberté » et l'invasion préméditée et brutale de l'Ukraine par la Russie.

Le système de sécurité nationale et de renseignement du Canada joue un rôle fondamental en permettant au gouvernement fédéral de comprendre les menaces auxquelles le pays fait face et de réagir en conséquence. Ce rôle consiste à fournir des renseignements sur les intentions, les capacités et les activités des acteurs de la menace. Le renseignement englobe l'alerte précoce et la connaissance de la situation. Toutes ces fonctions ont été essentielles à l'efficacité du renseignement relatif aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

Il convient d'examiner clairement deux problèmes connexes : déterminer si les services de renseignement du Canada ont été défaillants dans la surveillance du « Convoi de la liberté », et si cette défaillance a influé sur la décision du gouvernement d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022². L'échec des services de renseignement peut être une question épineuse et peut parfois donner lieu à la désignation de boucs émissaires. Ce qui mérite une attention toute particulière, c'est l'exactitude et la pertinence des renseignements disponibles sur le « Convoi de la liberté », et la question de savoir si ces renseignements ont éclairé les décisions politiques de manière appropriée. Ce rapport de recherche présente des indices de réussite du renseignement et des signes inquiétants d'échec, notamment en ce qui



concerne la gouvernance du système de sécurité nationale et de renseignement. Seuls une étude systématique et l'accès aux documents classifiés peuvent permettre de fournir des réponses complètes.

Ce rapport de recherche commence par une analyse générale du renseignement en tant que fonction du gouvernement et examine ensuite les activités des principales organisations de sécurité nationale et de renseignement, depuis la table du Cabinet jusqu'aux entités dotées de mandats très spécialisés.

Sur la base de l'analyse contenue dans le présent rapport, la conclusion propose quelques résultats et propositions de changements nécessaires en matière de législation et de gouvernance. Les questions clés à traiter dans le texte incluent :

Y a-t-il eu des restrictions d'autorité perçues qui ont entravé la capacité des entités chargées de la sécurité nationale et du renseignement à recueillir, traiter, analyser et diffuser des renseignements concernant le « Convoi de la liberté » ?

Les méthodes de collecte de renseignements, en particulier les sources ouvertes, ont-elles été correctement utilisées ?

Les rapports de renseignement provenant de divers ministères et organismes ont-ils été entièrement intégrés ?

Les évaluations des services de renseignement sur la menace pour la sécurité nationale posée par le « Convoi de la liberté » étaient-elles exactes, pertinentes et suffisamment prospectives ?

La mise à disposition des renseignements aux décideurs a-t-elle été rapide et efficace ?

Si la réponse à l'une de ces questions est négative, il est urgent d'améliorer les pouvoirs, les capacités et les mécanismes d'établissement de rapports du système national de sécurité et de renseignement. Parallèlement, il est important de veiller à ce que les décideurs politiques comprennent entièrement les renseignements qu'ils reçoivent et leur fassent confiance.

Dans toute situation future où un gouvernement fédéral pourrait avoir besoin de recourir à des pouvoirs extraordinaires, comme dans le cas de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il est important d'éviter que des renseignements inadéquats, un manque de confiance dans les renseignements, ou un système de gouvernance inadéquat en matière de sécurité nationale et de renseignement exigent l'utilisation de tels pouvoirs.



Le rapport de recherche se termine par une citation du directeur du SCRS, David Vigneault, qui devrait intéresser tous les Canadiens et Canadiennes :

« Il ne saurait être question de perdre le combat pour la démocratie. »³

Le système national de sécurité et de renseignement doit être outillé pour cette lutte, sous des formes que le public canadien comprendra et acceptera. D'après les preuves disponibles et le jugement provisoire formulé dans le présent rapport, le système de la SNR n'était ni prêt ni entièrement outillé lorsque le « Convoi de la liberté » a envahi Ottawa et les infrastructures essentielles aux frontières.

Introduction :

On a relevé à maintes reprises, et démontré dans de récents sondages d'opinion, que les Canadiens et Canadiennes connaissent mal le système de sécurité nationale de leur pays⁴. Le manque de compréhension de la sécurité nationale peut fortement entraver le discours public et affaiblir le tissu de nos processus démocratiques. Cette situation est favorisée par le secret qui continue d'entourer les pratiques de sécurité nationale au Canada. Le manque de connaissances de la part du public et le secret peuvent favoriser les théories du complot, comme l'a démontré le « Convoi de la liberté »⁵.

La compréhension de la sécurité nationale est également compliquée par les tensions inévitables qui apparaissent dans une démocratie entre les pratiques visant à assurer la sécurité et celles destinées à garantir le maintien de nos droits et libertés civiles. Le discours sur la sécurité nationale porte souvent en lui le boulet des peurs sociétales de « Big Brother ». La rhétorique antigouvernementale extrémiste ne fait qu'accentuer ces peurs. Le débat universitaire peut être entravé par des préoccupations mal définies concernant la « sécurisation »⁶.

Le rôle que jouent les organisations de sécurité nationale et de renseignement pour défendre l'État et la société contre les menaces a été ébranlé par de nouveaux défis. Il s'agit notamment de l'ingérence étrangère, de la diffusion malveillante de la désinformation, de l'espionnage endémique, des cybermenaces et de l'atteinte à la sécurité économique du Canada. La démocratie elle-même est mise au défi par un nouvel environnement de menaces dans lequel les mouvements autoritaires sont en hausse dans le monde entier et les théories de complot antigouvernementales fleurissent sur Internet. Les menaces transnationales à la sécurité posées par les



pandémies et les répercussions des changements climatiques imposent des coûts de plus en plus élevés à l'échelle nationale et internationale⁷.

En février 2022, pendant une brève période de neuf jours, le gouvernement du Canada a pris la mesure sans précédent d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* et de déclarer un état d'urgence, en réponse à un mouvement de protestation dénommé le « Convoi de la liberté », qui avait campé dans la capitale nationale et bloqué les principaux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis.

Il est essentiel d'enquêter sur le rôle que les services de renseignement ont joué en conseillant le gouvernement sur la menace que représentait le « Convoi de la liberté » si l'on veut comprendre pourquoi le gouvernement a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ce rôle n'est pas singulier et figé dans le temps. Ce qui s'est passé en amont du 14 février 2022 doit également être compris comme une leçon sur la façon dont les services de renseignement devraient agir à l'avenir, lorsque des mouvements de protestation, ou d'autres dangers, pourraient à nouveau représenter une menace pour la sécurité nationale.

Deux questions doivent être au cœur de tout examen du rôle du renseignement dans la réponse aux mouvements de protestation qui soulèvent des préoccupations légitimes en matière de sécurité nationale. La première est de savoir si le système de renseignement a été capable de fournir des alertes et des renseignements situationnels utiles pour aider le gouvernement à prendre des décisions sur la manière de répondre à la manifestation. L'autre est de savoir si les modalités de gouvernance du système de renseignement ont fonctionné et ont été efficaces. Il s'agit de questions importantes qui ne pourront jamais être traitées correctement sans un accès à l'ensemble des documents classifiés. Mais un examen initial basé sur les documents accessibles au public peut constituer un point de départ en permettant de cerner les domaines qui posent problème et en soulevant des questions à approfondir.

Cette étude est entièrement basée sur les documents accessibles au public existants entre juillet et le début septembre 2022, période à laquelle la recherche et la rédaction ont été effectuées. Elle a été facilitée par la publication partielle de documents du Cabinet, par des témoignages de représentants du gouvernement devant le Parlement, par des documents judiciaires accessibles au public et par des documents publiés en réponse à des demandes d'accès à l'information⁸. Mais rien de tout cela ne constitue un dossier complet. Cette étude ne prend pas position sur la légitimité ou non de la décision du gouvernement d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* et ne cherche pas à se prononcer sur les menaces à la sécurité nationale que le mouvement de protestation a pu présenter⁹. Elle vise à élucider la façon dont le



système canadien de sécurité nationale et de renseignement a réagi aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

Les observations et l'analyse contenues dans ce rapport sont fondées sur ma propre étude des documents disponibles et sur ma propre connaissance du système de sécurité nationale et de renseignement du Canada. Les opinions exprimées dans ce rapport sont personnelles. J'espère qu'elles pourront être utiles.

Organisation du rapport

Le rapport porte entièrement sur le système de sécurité nationale et de renseignement (SNR) du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral est le seul à connaître les menaces à la sécurité nationale et déploie des ressources de renseignement qui ne sont pas disponibles pour les autres ordres de gouvernement. Le rapport ne comprend aucune étude des pratiques de sécurité, de renseignement et d'application de la loi aux niveaux provincial, territorial ou municipal.

Tout au long de l'étude, le « Convoi de la liberté » désigne un objet du travail du système fédéral de sécurité nationale et de renseignement.

L'étude examine les événements survenus en janvier et février 2022, mais ne s'intéresse pas aux répercussions de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* sur le travail de la collectivité de la SNR.

L'étude est découpée en plusieurs éléments de discussion, dont certains sont généraux et de haut niveau concernant la nature du renseignement, l'organisation de la collectivité fédérale de la sécurité nationale et du renseignement, les mandats et les pouvoirs des ministères et organismes pertinents de la SNR, et l'intersection entre la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur le SCRS*. Elle examine également le rôle connu joué par divers acteurs dans le milieu de la sécurité nationale et du renseignement, depuis le Cabinet et la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement, jusqu'aux entités précises ayant un rôle dans le renseignement. Elle soulève une question spéculative sur le renseignement public et discute brièvement de l'importance de l'examen et de la responsabilité.

Par souci de commodité, chaque élément de discussion est indiqué par des sous-titres dans le rapport. Les lecteurs peuvent consulter la table des matières pour retrouver des sections précises.



Comprendre le renseignement

Dans la Politique canadienne de sécurité nationale de 2004, la seule stratégie de sécurité nationale publiée par le gouvernement canadien, le renseignement est défini comme « le fondement de notre capacité à prendre des mesures efficaces pour assurer la sécurité du Canada et celle de sa population. Si l'on veut gérer efficacement le risque, il nous faut la meilleure information possible sur les menaces auxquelles nous faisons face et sur les intentions, les moyens et les activités de ceux qui voudraient nous nuire. »¹⁰

Cette déclaration, bien que générique, présente quelques-unes des principales caractéristiques du renseignement – à savoir qu'il traite des menaces pour la sécurité, que la qualité du renseignement est importante et que le renseignement est axé sur les intentions, les capacités et les activités des acteurs de la menace.

Outre ces caractéristiques générales, il est important de comprendre que le renseignement est une entreprise complexe, souvent dépeinte comme un « cycle » de renseignement représentant les différents éléments de la genèse des connaissances en matière de renseignement, avec au centre la collecte, l'analyse et la diffusion¹¹. Une vue d'ensemble du renseignement sera toujours incomplète dans une certaine mesure. Il est donc particulièrement important de maximiser la collecte, de corroborer l'information, de s'assurer que l'analyse et l'évaluation sont de la plus haute qualité, de diffuser le renseignement en temps opportun, et de veiller à ce que les décideurs comprennent les forces et les faiblesses du produit du renseignement. La mise en place et le maintien d'un système qui fonctionne selon ces objectifs sont souvent considérés comme des moyens de favoriser une forte « culture » du renseignement.

Bien que l'on puisse décrire le renseignement comme la compréhension des menaces à la sécurité, son objectif va au-delà de celle-ci pour inclure une notion d'« avantage concurrentiel » ou « informationnel »¹². En d'autres termes, les entités se tournent vers le renseignement pour obtenir une alerte, qui peut être élastique et orientée vers l'avenir, et une connaissance de la situation actuelle. Si l'alerte et la connaissance de la situation sont suffisamment précises, cela permet de cerner les possibilités d'action et de générer une prise de décision optimale.

Une autre distinction à ajouter au tableau concerne ce que l'on appelle souvent le renseignement « donnant matière à des poursuites », qui est particulièrement important dans les situations de surprise peu familières ou nouvelles. Le renseignement donnant matière à des poursuites doit être opportun, pertinent pour



les décideurs et d'une précision permettant à ces derniers de l'utiliser pour répondre à une menace émergente. C'est la formule avancée par Erik Dahl dans son étude majeure sur le renseignement et l'attaque par surprise¹³. Comme le note également Dahl, le renseignement donnant matière à des poursuites doit être reçu par des décideurs qui doivent également comprendre le processus de renseignement.

La Politique canadienne de sécurité nationale de 2004 a clairement établi le lien entre le renseignement et la sécurité. Le renseignement est un moyen d'assurer la sécurité. La sécurité nationale est considérée comme la plus importante obligation et le plus grand objectif du gouvernement, même si ce concept est rarement abordé dans le discours public canadien¹⁴.

Mais en tant que moyen d'atteindre un objectif important, le renseignement est également controversé. La nature même du renseignement, son caractère secret, mystérieux, alimenté par des représentations de la culture populaire, son caractère potentiellement intrusif, sont autant d'éléments qui se combinent pour susciter des préoccupations naturelles dans les sociétés démocratiques. Un ancien haut responsable des services de renseignement britanniques, Sir David Omand, a mis en évidence un changement contemporain important dans la façon de penser le lien entre sécurité et renseignement en affirmant que :

« Aujourd'hui, la sécurité nationale doit être définie comme un état de confiance du citoyen dans le fait que les risques pour la vie quotidienne, qu'il s'agisse de menaces d'origine humaine ou de dangers impersonnels, sont gérés de manière adéquate dans la mesure où il est certain que la vie normale peut continuer. »¹⁵ [traduit par nos soins]

Maintenir la confiance des citoyens et « aller de l'avant » est un objectif difficile à atteindre dans une ère de polarisation politique, de déclin des normes démocratiques, de désinformation et de mésinformation endémiques, et de perte de confiance dans les structures d'autorité. Indépendamment de ces métatendances, l'idée de la confiance des citoyens, plus précisément dans le renseignement et la recherche de la sécurité, se heurte à des idées bien ancrées selon lesquelles le renseignement représente un danger pour la démocratie et les droits, particulièrement lorsque les nouvelles technologies de collecte et d'analyse de l'information fournissent de nouveaux outils aux agences de renseignement. La Politique de sécurité nationale de 2004, rédigée dans une ère technologique et de menaces différente de celle d'aujourd'hui, a tenté de faire bonne figure face au dilemme existentiel de la politique de sécurité en affirmant qu'« un engagement en matière de sécurité et un engagement envers les valeurs qui nous tiennent le plus à cœur n'entrent pas en conflit »¹⁶. Mieux vaut reconnaître que des tensions peuvent souvent apparaître, ou



être perçues comme telles, entre la recherche de la sécurité et la préservation des droits démocratiques. La façon dont ces tensions sont gérées par la législation, la politique, les mesures, la responsabilité et la transparence publique est essentielle.

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement le 14 février 2022 soulève de profondes questions sur l'utilisation du renseignement, la recherche de la sécurité et le maintien de la confiance des citoyens dans une démocratie. Paradoxalement, la dépendance croissante des organismes de sécurité et d'application de la loi à l'égard du renseignement de sources ouvertes pour répondre aux menaces potentielles à la sécurité nationale peut être au cœur de ce dilemme.

À propos du renseignement de sources ouvertes (RSO)

Le renseignement de sources ouvertes est l'une des nombreuses méthodes de collecte de renseignements (souvent appelées « méthodologies de renseignement »). Bien qu'ancienne, elle a été transformée par le volume et la vitesse de l'information qui transite via Internet, qui circule sur les plateformes de médias sociaux et qui est saisie dans des bases de données¹⁷.

Sir Mark Rowley, le nouveau chef de la police métropolitaine britannique, et ancien chef de la police antiterroriste britannique, a récemment écrit que :

*« Le RSO peut être un outil puissant de renseignement et d'enquête, mais il est trop souvent négligé. Dans de nombreuses organisations, il y a des obstacles importants à l'adoption d'un RSO efficace, ainsi qu'une incapacité à s'adapter assez rapidement aux technologies émergentes. Un changement culturel est nécessaire pour élever le statut du RSO et faire en sorte qu'il soit utilisé à son plein potentiel. »*¹⁸ [traduit par nos soins]

Parmi les obstacles signalés par Sir Mark figurent les malentendus concernant le RSO, qui, malgré ses nombreux succès récents avec des ONG telles que Bellingcat, peut « évoquer une image quelque peu négative, avec des connotations de comportement de type pirate et d'atteintes à la vie privée »¹⁹ [traduit par nos soins].

Les définitions du RSO peuvent contribuer à dissiper ces idées fausses. La collectivité du renseignement aux États-Unis a une définition officielle du RSO :

*« Produit issu de l'information publiquement disponible qui est collectée, exploitée et diffusée en temps utile à un public approprié pour répondre à un besoin précis de renseignement. »*²⁰ [traduit par nos soins]



Les écrits sur le RSO offrent de nombreuses variantes de définition. Stevyn Gibson propose celle-ci : le RSO est « l'exploitation de l'information légalement disponible dans le domaine public »²¹ [traduit par nos soins]. Mais, comme le fait remarquer Gibson, cette définition pose problème dans tous ses aspects – y compris la notion de ce qui constitue le domaine public, le concept de « légalement disponible » et la question de savoir qui effectue l'exploitation, particulièrement lorsque les services de renseignement gouvernementaux ne détiennent pas le monopole du RSO et peuvent tirer parti d'un partenariat avec des entreprises du secteur privé et des ONG.

Sir David Omand et ses coauteurs adoptent une approche différente de ce qu'ils décrivent comme le « renseignement sur les médias sociaux » (ou RMS) et soutiennent que son potentiel doit être fondé sur la nécessité et la légitimité. La nécessité implique une capacité à démontrer son utilisation appliquée pour faire avancer les objectifs de sécurité publique. La légitimité, à leur avis, peut être encadrée par des principes tirés de la doctrine de la guerre juste, notamment la cause juste, le motif, l'autorité et l'utilisation proportionnée. Ils rappellent aux lecteurs, en inversant la doctrine de la guerre juste, que le renseignement secret devrait être un dernier recours en raison de son potentiel d'intrusion, et le renseignement sur les médias sociaux un premier recours²².

S'il est difficile de définir précisément le RSO (ou le RMS), ses attributs sont plus faciles à déterminer. Ces attributs incluent : l'accessibilité et le coût relativement faible par rapport aux méthodes secrètes de collecte de renseignements; la flexibilité qu'il offre, notamment en termes de capacité de pointe lorsque des informations supplémentaires sur une cible particulière sont nécessaires de toute urgence et que d'autres méthodologies de collecte de renseignements ne peuvent pas être mobilisées aussi rapidement; et la capacité du RSO à servir de passerelle vers un ciblage plus précis. Enfin, les systèmes de sécurité et de renseignement des niveaux de classification inférieurs ont l'avantage pratique de disposer de rapports provenant du RSO, ce qui facilite la circulation des produits issus de ces rapports et leur offre potentiellement un champ de lecture beaucoup plus large²³.

Le RSO présente une caractéristique qui constitue à la fois un avantage et un inconvénient : le volume de l'information disponible. Pour exploiter la richesse du RSO, il faut des outils technologiques sophistiqués, tels que l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique, ainsi qu'une capacité d'analyse humaine.

Mais malgré tous ces attributs, le déploiement du RSO reste, contre toute attente, un défi permanent. Cela implique la question des pouvoirs licites. Alors que les méthodes clandestines et intrusives de collecte de renseignements peuvent être protégées par un système d'autorisation judiciaire et d'autres contrôles de responsabilité, il n'en va



pas de même pour le RSO. Dans la plupart des cas, le RSO justifié serait une contradiction dans les termes, mais cela laisse ouvertes les limites de la collecte légale, qui est encore compliquée par le rythme rapide de l'évolution technologique et les pressions exercées sur les définitions traditionnelles de la protection de la vie privée. Comme l'indique un rapport de la Bibliothèque du Parlement rédigé par Holly Porteous, « l'omniprésence de la numérisation soulève des questions juridiques et éthiques épineuses quant aux renseignements dont on peut raisonnablement s'attendre qu'ils restent privés, et à la mesure dans laquelle une personne peut contrôler ce qui advient de ses renseignements personnels tout en continuant à participer au sein de la société »²⁴. Dans le contexte canadien, ces pressions sont également encadrées par les protections de la Charte contre les perquisitions et les saisies abusives. La GRC et le SCRS se sont trouvés pris dans ce dilemme, comme le démontre mon rapport ci-dessous.

Le contenu des messages sur les médias sociaux aurait pu (et aurait dû) fournir aux agences de sécurité nationale et de renseignement leur meilleure source d'indices importants sur les intentions, les capacités et les activités du « Convoi de la liberté ». L'utilisation de cette source aurait nécessité une détermination rapide des menaces potentielles pour la sécurité nationale posées par la manifestation, une capacité technologique sophistiquée pour recueillir et évaluer le flux d'information qui circulait sur les appareils mobiles et Internet, tant au niveau national qu'international, et des mesures opportunes pendant que le discours sur le « Convoi de la liberté » essaimait en ligne. Cela aurait nécessité un cadre de gouvernance approprié pour assurer une utilisation efficace du RSO, en particulier en termes d'analyse et de diffusion.

Même en l'absence d'un examen à grande échelle de l'activité du « Convoi de la liberté » sur les médias sociaux, la valeur du contenu pour les besoins de la sécurité nationale et du renseignement semble claire. Un des indicateurs est un document de 4 000 pages détaillant les communications entre deux des organisateurs du convoi, Tamara Lich et Chris Barber, qui a été présenté comme preuve par le procureur de la Couronne lors d'une audience sur la libération sous caution de M^{me} Lich²⁵.

The Verge, une organisation multimédia fondée en 2011, qui suit l'intersection de la technologie et de la culture, a mené une enquête sur l'écosystème Facebook du « Convoi de la liberté »²⁶. Elle a trouvé un « canal » informationnel qui est passé de la manifestation physique aux organes de presse de droite en passant par les médias sociaux. C'est ce canal qui a donné au « Convoi de la liberté » sa présence mondiale. *The Verge* a suivi la montée du « Convoi de la liberté » sur Facebook en remontant sa genèse à une publication sur Rumble, une plateforme vidéo de droite, le 18 janvier 2022, qui a ensuite été reprise par une page Facebook intitulée « Convoi de la liberté 2022 », qui est liée à un autre militant d'extrême droite, Pat King. Les mentions



de « convoi » sur le Web ont augmenté énormément entre le 25 et le 29 janvier, date du début des manifestations de fin de semaine à Ottawa. Comme l'a découvert l'enquête de *The Verge*, le centre de gravité du « Convoi de la liberté » sur Facebook s'était déplacé à l'étranger à la fin du mois de janvier, donnant naissance au plus grand groupe Facebook, « The People's Convoy – official », dirigé par cinq administrateurs ayant des liens avec les États-Unis. L'analyse conclut que la présence sur les médias sociaux du « Convoi de la liberté » impliquait au départ un « petit rassemblement local de complotistes » mais pour qui « la puissante machine de désinformation de la droite américaine est devenue un porte-voix »²⁷ [traduit par nos soins].

Des moulins à contenu étrangers ont également émergé lorsque l'amplification du message du « Convoi de la liberté » a pris son envol sur Internet. L'un d'eux était dirigé depuis le Bangladesh²⁸. Un autre depuis la Bulgarie²⁹. Une enquête a révélé que certains des plus grands groupes Facebook qui participaient à la promotion du « Convoi de la liberté » à l'approche de l'arrivée des manifestants à Ottawa pendant la fin de semaine des 29 et 30 janvier étaient gérés par un compte piraté appartenant à une femme du Missouri. Facebook a désactivé les comptes piratés le 7 février³⁰. Le Canadian Anti-Hate Network, dès les débuts de l'évolution du « Convoi de la liberté », a souligné l'importance des efforts de financement participatif du mouvement et le rôle qu'ont joué les organisateurs d'extrême droite, tels que Pat King, et le mouvement accélérationniste Diagon³¹.

Le suivi et l'analyse effectués par les petites organisations médiatiques et les ONG montrent le potentiel du renseignement de sources ouvertes lorsqu'il s'agit de comprendre le monde intérieur d'un mouvement de protestation et la façon dont son message peut dépasser largement les frontières d'un petit groupe pour avoir des répercussions mondiales, y compris des répercussions sur la réputation du Canada.

Il est essentiel de mesurer le degré de réussite ou d'échec des efforts déployés par la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement afin de fournir des moyens au RSO pour comprendre les menaces potentielles que le « Convoi de la liberté » représentait pour la sécurité nationale. Deux observations sont à noter. La première est qu'au cours des derniers mois, la combinaison des manifestations du « Convoi de la liberté » dans notre pays et des conséquences considérables de l'invasion russe en Ukraine, où le renseignement de sources ouvertes a joué un rôle si important, nous rappelle l'importance vitale de traiter le RSO comme une ressource de renseignement de premier ordre et, tel que l'indique Sir David Omand, un premier recours du système de renseignement de sécurité nationale face à une menace émergente.



La deuxième observation est que la reconnaissance accrue de l'importance du RSO en tant qu'outil de renseignement exige une modification de la gouvernance en conséquence. Deux rapports canadiens récents ont appelé à renforcer les moyens de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement en matière de RSO. Greg Fyffe a fait valoir qu'il devrait y avoir une plateforme de RSO commune à la collectivité canadienne du renseignement, coordonnée par un haut fonctionnaire³². Dans un autre rapport, le Groupe de travail sur la sécurité nationale a demandé « qui, au gouvernement, devrait être responsable de la surveillance des médias sociaux », notant que des mandats partiels existaient dans de nombreuses organisations. Dans le cas du « Convoi de la liberté », les auteurs du groupe de travail estiment que les mandats gouvernementaux de collecte de renseignements sur les médias sociaux étaient « définis de manière bien précise ». Comme le rapport Fyffe, le groupe de travail a proposé l'option de créer une unité autonome pour collecter et analyser les sources ouvertes. L'idée de placer cette unité à la Sécurité publique, aux côtés d'une petite unité qui s'occupe du financement de la contre-radicalisation communautaire, peut être moins attrayante que de la placer directement au Bureau du Conseil privé, aux côtés du Secrétariat de l'évaluation du renseignement, et de la faire relever de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement³³.

Les changements de l'appareil gouvernemental méritent toujours une réflexion approfondie. Mais un changement visant à garantir une capacité de collecte, d'analyse et d'utilisation du RSO est essentiel pour les agences d'application de la loi et de renseignement.

La collectivité canadienne de sécurité nationale et de renseignement (SNR)

La plupart des Canadiens et Canadiennes estiment que la structure et les activités de la collectivité du renseignement du gouvernement fédéral sont opaques. De récents sondages d'opinion publique menés par le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) révèlent que le public connaît peu ces organisations, un résultat qui se reproduira sans doute si l'on veut mesurer le niveau de compréhension du système de renseignement dans son ensemble³⁴.

Le Bureau du Conseil privé a publié en 2001 une petite brochure décrivant la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement, accompagnée d'un organigramme³⁵. La collectivité de la sécurité et du renseignement y est décrite comme un « atout précieux pour le pays ». La discussion de la brochure sur le



renseignement est restée au niveau le plus élémentaire, mais présentait notamment le renseignement de sources ouvertes comme contre-point au renseignement secret :

« Certaines composantes de la collectivité jouissent de pouvoirs et de moyens particuliers pour recueillir et analyser des renseignements provenant de sources non conventionnelles (en d'autres mots, des renseignements secrets). Le personnel de la collectivité doit combiner ces renseignements avec tous ceux qu'il obtient d'autres sources publiques, notamment les réseaux de radiodiffusion internationaux, les journaux, l'Internet et le milieu universitaire, ainsi que des organismes gouvernementaux et des pays étrangers. »³⁶

Il n'y a pas eu de mise à jour publique officielle de ce compte rendu de base de la collectivité du renseignement depuis 2001.

Cependant, le premier rapport annuel du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), soumis au premier ministre en décembre 2018 et publié en avril 2019, comprenait un chapitre intitulé « Aperçu fonctionnel de l'appareil de la sécurité et du renseignement ». Le chapitre a tenté de définir les notions de sécurité nationale et de renseignement, notant que la législation ne définit ni l'un ni l'autre, la définition la plus proche étant l'énumération des menaces à la sécurité du Canada énoncée dans la *Loi sur le SCRS*. Le rapport du CPSNR aborde également la question de l'organisation de la collectivité de la sécurité et du renseignement, en s'inspirant, mais en les adaptant, des documents qui lui ont été fournis par le Bureau du Conseil privé.

L'organigramme élaboré par le comité distingue huit organisations fédérales « principales », dont les mandats sont « entièrement ou en grande partie liés à la sécurité nationale, au renseignement ou à ces deux éléments », et une périphérie d'organisations qui appartiennent à la collectivité de la sécurité et du renseignement mais dont les mandats sont plus larges que la sécurité et le renseignement.

Les huit principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement sont les suivants³⁷ :

Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Service canadien du renseignement de sécurité

Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes

Agence des services frontaliers du Canada



Centre de la sécurité des télécommunications

Gendarmerie royale du Canada

Affaires mondiales Canada

Centre intégré d'évaluation du terrorisme

Tableau 1 : Principaux membres de l'appareil de la sécurité et du renseignement

<p>Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseille le premier ministre et le Cabinet - Coordonne les politiques et les activités de l'appareil de la sécurité et du renseignement - Fournit des évaluations du renseignement - Assume une fonction d'analyse critique de l'appareil de la sécurité et du renseignement 	<p>Centre de la sécurité des télécommunications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recueille des renseignements sur les transmissions étrangères et en fait rapport - Protège l'information et les infrastructures d'information importantes du gouvernement du Canada - Aide les ministères
<p>Service canadien du renseignement de sécurité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recueille du renseignement et formule des conseils sur les menaces envers la sécurité du Canada - Prend des mesures pour réduire les menaces - Recueille le renseignement étranger au Canada - Effectue des évaluations de sécurité 	<p>Gendarmerie royale du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enquête sur les infractions liées à la sécurité nationale - Enquête sur le crime organisé complexe - Fait appliquer les lois fédérales - Prend des mesures pour réduire les menaces - Effectue des évaluations des menaces
<p>Ministère de la Défense nationale / Forces armées canadiennes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mène le spectre complet des activités de renseignement en appui aux opérations militaires - Rassemble et évalue le renseignement 	<p>Affaires mondiales Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gère la politique étrangère, y compris les questions de sécurité internationale - Gère les interventions d'urgence à l'étranger - Obtient de l'information privilégiée par l'intermédiaire du personnel affecté à l'étranger



	<ul style="list-style-type: none"> - Gère les relations du renseignement étranger
<p>Agence des services frontaliers du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assure l'intégrité de la frontière aux points d'entrée - Utilise le renseignement et d'autres données en vue de prendre des décisions fondées sur le risque concernant l'admissibilité des personnes et des marchandises au Canada 	<p>Centre intégré d'évaluation du terrorisme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analyse les menaces terroristes envers le Canada et les intérêts canadiens - Recommande le niveau national de la menace terroriste - Établit le niveau de menace terroriste envers les intérêts canadiens à l'étranger, y compris les événements spéciaux

Parmi les huit membres principaux, deux organisations – le SCRS et la GRC – jouent un rôle important dans la collecte de renseignements sur les menaces à la sécurité nationale provenant du Canada. Une troisième, le Centre intégré d'évaluation du terrorisme, joue un rôle d'analyse des menaces terroristes. L'Agence des services frontaliers du Canada joue un rôle de niche en tant que collecteur de renseignements, mais elle est une importante consommatrice et utilisatrice de renseignements pour remplir son mandat consistant à assurer l'intégrité des frontières aux points d'entrée et à prendre des décisions sur l'admissibilité des personnes et des marchandises au Canada.

Trois des principaux membres possèdent des mandats de renseignement qui concernent principalement le contexte de la menace mondiale – le ministère de la Défense nationale / les Forces armées canadiennes, le Centre de la sécurité des télécommunications et Affaires mondiales Canada. Ils ne seront pas traités dans mon rapport.

Plusieurs entités que le CPSNR n'a pas énumérées parmi les membres principaux de la collectivité de la sécurité et du renseignement – le CANAFE, le Centre des opérations du gouvernement et le Secrétariat de la protection civile au BCP – sont examinées dans mon rapport en raison de leur pertinence ou de leur potentiel dans la réponse aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

La gouvernance de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement commence par le premier ministre et le Cabinet. Il n'y a actuellement aucun comité du Cabinet consacré à la sécurité nationale et au renseignement. Il y a des comités



chargés des « affaires du Canada dans le monde », d'examiner les questions liées à la sécurité nationale, et de « la sécurité et des urgences », présidés par le ministre de la Protection civile. Le mandat du comité chargé de la sécurité et des urgences est décrit comme suit :

« Se penche sur les menaces et les risques pour la sécurité du Canada et des Canadiens, gère les situations d'urgence en cours et assure un leadership stratégique, intégré et prospectif pour la gestion des urgences. »³⁸

Il y a également le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) qui est décrit comme un « comité formé spécialement pour réagir aux urgences, qui se réunira dans l'éventualité d'une crise nationale ou lors d'incidents survenus ailleurs ayant des conséquences importantes pour le Canada »³⁹.

La composition du Groupe d'intervention en cas d'incident est déterminée au cas par cas.

Le GII a été convoqué pour la première fois le 10 février 2022 pour réfléchir sur les activités liées à la manifestation du « Convoi de la liberté ». Il semble avoir été le plus important comité du Cabinet à intervenir lors de la manifestation, et il était présidé par le premier ministre⁴⁰. Une section distincte de ce rapport détaille ce que l'on sait, à partir de documents caviardés, de ses discussions avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

En dessous du premier ministre et du Cabinet, il y a un système en cascade de comités au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux qui réunissent les fonctionnaires concernés de toute la collectivité pour des discussions sur les politiques et les opérations concernant la sécurité nationale et le renseignement. À la tête de ce système de comités, qui agissent depuis le Bureau du Conseil privé et relèvent de son greffier, se trouve la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre. Le bureau de la CSNR est la cheville ouvrière de la coordination et de la collaboration d'un système décentralisé où les différents ministères et organismes rendent compte aux ministres. La CSNR est également un point de jonction clé entre la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement et le premier ministre et le Cabinet. La CSNR a joué un rôle de premier plan en mettant le Groupe d'intervention en cas d'incident du Cabinet au courant des développements relatifs à la manifestation du « Convoi de la liberté » et en réunissant les sous-ministres au Comité chargé des opérations des sous-ministres, qu'elle préside. Deux entités dans la structure du BCP sont au service de la CSNR – le Secrétariat de la sécurité et du renseignement pour les questions opérationnelles, et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement pour les



évaluations stratégiques des menaces⁴¹. En raison du rôle important qu'a joué la CSNR dans la crise, une section distincte du rapport est consacrée à ce bureau et à ses fonctions.

L'architecture de gouvernance du système canadien de sécurité nationale a évolué au fil du temps, à mesure que de nouvelles entités se sont ajoutées et que de nouveaux pouvoirs ont été créés. Mais une caractéristique constante depuis les premiers jours du système de renseignement canadien après 1945 a été sa nature décentralisée, l'éparpillement des responsabilités entre de nombreux ministères et organismes différents, et la dépendance à l'égard d'un système de sous-comités du Cabinet, avec des contrôles centraux relativement faibles. Une autre caractéristique persistante a été le désengagement relatif du Cabinet et des premiers ministres successifs à l'égard des questions de sécurité nationale et de renseignement, un aspect de la gouvernance du Cabinet qui a commencé à changer considérablement après le 11 septembre 2001⁴². Mais l'absence en ce moment d'un comité du Cabinet consacré à la sécurité nationale et au renseignement est un signe de l'incapacité persistante à s'assurer que les questions de sécurité nationale et de renseignement soient véritablement au cœur du processus décisionnel du gouvernement fédéral.

Comme l'ont souligné certains rapports indépendants récents, le Canada fait figure d'exception parmi ses partenaires du Groupe des cinq et du G7 du fait qu'il ne dispose pas d'un organe permanent au niveau du Cabinet, présidé par le premier ministre et chargé de la sécurité nationale⁴³. Deux de nos principaux partenaires du Groupe des cinq possèdent un conseil de sécurité nationale établi de longue date (États-Unis) ou récemment créé (Royaume-Uni). L'Australie dispose d'une solide direction de la sécurité nationale au bureau du premier ministre. Ces pays offrent des leçons dont le Canada peut tirer des pratiques exemplaires.

Le système de gouvernance de la sécurité nationale et du renseignement a été mis à rude épreuve par le caractère inédit du mouvement de protestation du « Convoi de la liberté ». La réflexion sur cette expérience devrait être le point de départ d'un examen approfondi des mécanismes de gouvernance, des capacités et des pouvoirs de la collectivité de la sécurité et du renseignement. Les changements organisationnels ne sont jamais suffisants pour garantir le succès face aux défis de la sécurité nationale, mais sans un système de SNR efficace, le talent et les efforts humains peuvent s'avérer inutiles.



Les mandats et pouvoirs des entités de SNR compétentes

Les « principaux » membres compétents de la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement examinés dans le présent rapport fonctionnent en vertu d'un ensemble diffus de pouvoirs statutaires et autres⁴⁴. Certains d'entre eux ne détiennent aucun pouvoir législatif direct pour leurs activités de collecte de renseignements et de sécurité nationale – notamment la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement et les éléments du BCP qui relèvent de sa compétence, l'ASFC, le Centre des opérations du gouvernement et le Secrétariat de la protection civile⁴⁵. Le CIET est assujéti aux dispositions de la *Loi sur le SCRS*, mais n'y est pas directement mentionné. La *Loi sur la GRC* contient peu de mentions directes de la sécurité nationale, mais les activités de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale sont entreprises conformément à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*⁴⁶. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* lie le rôle de la GRC en matière d'enquêtes sur la sécurité nationale à la définition des menaces à la sécurité du Canada de la *Loi sur le SCRS*, et a été créée en même temps.

Pour ajouter à la complexité du tableau législatif, la loi ne comporte actuellement aucune définition de la sécurité nationale, du renseignement ou du renseignement de sources ouvertes.

Aucun ministre n'est responsable à lui seul de tous les éléments du système national de la sécurité et du renseignement. Toutefois, le ministre de la Sécurité publique est responsable de quatre principaux éléments de base du système – le SCRS, le CIET, la GRC et l'ASFC – ainsi que du Centre des opérations du gouvernement. Lors d'une récente réorganisation du Cabinet, le portefeuille de la Sécurité publique a été scindé pour créer un ministre distinct de la Protection civile, doté d'un secrétariat basé au Bureau du Conseil privé pour l'assister.

Toutes les entités de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement sont assujétiées aux priorités du gouvernement en matière de renseignement et au processus de diffusion des « exigences permanentes en matière de renseignement ». Mais parmi les membres qui composent la collectivité de la sécurité et du renseignement, seul le CST est tenu par la loi de mener ses activités de collecte de renseignements étrangers conformément aux priorités du gouvernement en matière de renseignement⁴⁷. Un examen du système national de la sécurité et du renseignement pourrait permettre de déterminer si le respect des priorités gouvernementales en matière de renseignement devrait être une obligation statutaire à grande échelle.



Le partage de renseignements entre les éléments de la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement est géré moyennant des protocoles d'entente et des dispositions de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* – LCISC (2019), une modification de la loi antérieure adoptée en 2015 (connue sous le nom de *Loi sur la sécurité de l'échange de renseignements au Canada* – LSERC)⁴⁸. L'essence du régime de la LCISC, qui se caractérise par une certaine complexité d'opérationnalisation, est que pour que les organismes partagent des renseignements avec un homologue gouvernemental, ils doivent s'assurer que l'organisme récepteur détient le mandat approprié pour obtenir une telle information, et les organismes recevant des renseignements doivent déterminer que ceux-ci sont conformes à leur mandat. L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) est chargé d'effectuer chaque année des examens de conformité à la LCISC⁴⁹.

Tous les éléments de la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement sont désormais assujettis à l'examen externe de l'OSSNR (créé en 2019) et du CPSNR (créé en 2017). Mais en raison du caractère relativement récent du système d'examen remanié, tous les composants de la collectivité du renseignement n'ont pas encore fait l'objet de rapports d'examen externe.

Ce qui se rapproche le plus d'un « anneau » législatif qui lie les pratiques de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement se trouve dans la *Loi sur le SCRS* qui a établi le nouveau Service canadien du renseignement de sécurité lors de sa création en 1984. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la définition des menaces à la sécurité du Canada que l'on trouve à l'article 2 de la loi. Bien que certaines parties de la *Loi sur le SCRS* aient été mises à jour depuis 1984 et que de nouveaux pouvoirs aient été ajoutés, l'article 2 de la loi demeure inchangé et date de la Guerre froide.

Non seulement cette définition des menaces à la sécurité du Canada fait-elle partie intégrante des activités du SCRS et de celles des autres entités du système de sécurité nationale, mais elle est également reprise dans la *Loi sur les mesures d'urgence* comme étant un seuil clé.

L'article 2 de la *Loi sur le SCRS* énumère quatre éléments qui constituent la définition juridique des menaces à la sécurité du Canada. Il s'agit (pour paraphraser) :

- a) de l'espionnage ou du sabotage
- b) des activités de nature clandestine ou trompeuse influencées par l'étranger
- c) des menaces ou de l'usage de la violence grave



- d) des activités visant à saper ou à renverser le gouvernement constitutionnellement établi⁵⁰

Parmi ces quatre éléments, les enquêtes d'espionnage sont une préoccupation constante du SCRS, tout comme les enquêtes antiterroristes, visées par l'alinéa c). L'ingérence étrangère, couverte par l'alinéa b), est une préoccupation croissante. L'accent mis sur la subversion dans l'alinéa d) est un vestige et le SCRS n'est presque jamais intervenu dans de telles enquêtes depuis qu'il a repris la responsabilité du renseignement de sécurité nationale de la GRC⁵¹.

De ces quatre éléments, le seul qui n'était pas potentiellement concerné par les activités des manifestations du « Convoi de la liberté » était l'alinéa a), l'espionnage. Étant donné que le gouverneur en conseil s'est finalement appuyé sur cette disposition pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, le libellé de l'alinéa c) revêt une importance particulière. Il est formulé comme suit :

« Les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger. »⁵²

Des parties de cette définition ont été reprises dans le *Code criminel* au moment de l'adoption de la première *Loi antiterroriste* du Canada en 2001. Le terrorisme y est également défini comme la commission d'actes ou de menaces de violence pour des motifs politiques, religieux ou idéologiques. Le *Code criminel* définit en partie le terrorisme comme étant tout acte qui « perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels ». Bien que la définition du terrorisme dans le *Code criminel* comporte également des particularités, les mentions qui protègent des activités menées dans le cadre « de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord » constituent le seul point commun entre la *Loi sur le SCRS* et la définition du terrorisme⁵³. Toutefois, la définition du terrorisme dans le *Code criminel* ne reprend pas le concept d'« activités licites de défense d'une cause » de la *Loi sur le SCRS*, une question qui a suscité de nombreux débats lors de l'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001. Les limites de la *Loi sur le SCRS* en matière d'activités licites de défense d'une cause, de protestations et de manifestations d'un désaccord constituent un facteur important et complexe pour déterminer le pouvoir des agences de sécurité nationale de recueillir des renseignements sur les mouvements de protestation⁵⁴. Il s'agit d'une barrière démocratique contre la collecte de renseignements, qui nécessite une appréciation du moment où un mouvement de protestation peut passer d'un comportement licite à un comportement illicite.



D'autres éléments de la *Loi sur le SCRS* ont trait aux circonstances de la manifestation du « Convoi de la liberté » et délimitent la sphère d'opérations du SCRS. Un élément important, qui remonte également à la première *Loi sur le SCRS*, est l'alinéa 12(1), qui confère au SCRS le pouvoir de recueillir des renseignements. Cet alinéa prévoit que la collecte doit être « strictement nécessaire » :

« Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard. »⁵⁵

Il convient également de noter que le SCRS dispose de pouvoirs statutaires récents relatifs aux mesures de réduction des menaces, qui ont été adoptés pour la première fois en 2015, et aux activités d'exploration de données, qui ont été codifiés en 2019. Le régime d'exploration de données (article 11 de la *Loi sur le SCRS*) est complexe et ne sera pas analysé ici, sauf pour signaler que le SCRS peut « conserver, interroger et exploiter » un ensemble de données accessible au public (art. 11.11(1)). La loi distingue les ensembles de données accessibles au public « canadiens » de ceux « étrangers ». La conservation, l'interrogation et l'exploitation des données canadiennes sont soumises à des règles plus strictes, qui ne s'appliquent pas aux ensembles de données « accessibles au public ».

Le SCRS peut prendre des mesures de réduction des menaces, adoptées pour la première fois en 2015 et modifiées en 2019, « s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité donnée constitue une menace envers la sécurité du Canada » (art. 12.1(1)). Les mesures de réduction des menaces sont censées être préventives, mais on ne sait pas si le SCRS a eu recours à ces pouvoirs ou à son régime d'exploration des données en réponse aux manifestations du « Convoi de la liberté ».

La centralité de la définition des menaces envers la sécurité du Canada de la *Loi sur le SCRS* s'étend à l'unité de renseignement financier appelée CANAFE, ou Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. La législation relative au CANAFE est comprise dans la partie 3 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, adoptée pour la première fois en 2000 et modifiée par la suite en décembre 2001 pour inclure l'échange de renseignements sur le financement présumé des activités terroristes.

Les dispositions de la *Loi sur le SCRS* se sont intégrées de façon plus générale dans la *Loi sur la sécurité nationale* au Canada, particulièrement en ce qui concerne les menaces à la sécurité du Canada. Étant donné leur proximité dans le temps, et la



façon dont la *Loi sur le SCRS* a émergé des recommandations d'une importante enquête judiciaire et de longues délibérations du Parlement, il n'est pas surprenant que la définition des menaces à la sécurité de la *Loi sur le SCRS* ait été utilisée pour constituer un seuil d'invocation lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été adoptée quatre ans plus tard, en 1988.

La *Loi sur les mesures d'urgence*

La *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit quatre différents types de situations d'urgence : le sinistre, l'état d'urgence, l'état de crise internationale et l'état de guerre⁵⁶.

Le 14 février 2022, le gouverneur en conseil a invoqué la partie 2 de la loi, l'état d'urgence⁵⁷. Pour déclarer l'état d'urgence, deux seuils doivent être atteints, comme le précise la définition : « situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». La situation de crise nationale est définie à l'article 3 de la loi et comporte deux volets.

« Une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :

- a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;*
- b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.*

En résumé, la construction en deux parties d'une situation de crise nationale implique, tout d'abord, la détermination de sa gravité et de l'absence d'un recours efficace sous le régime de la loi.

Le second seuil à atteindre pour qu'il y ait état d'urgence est qu'il doit correspondre au sens donné aux menaces à la sécurité du Canada à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, dont il est question ci-dessus. Pour être applicable, il doit y avoir au moins une des quatre définitions de la menace pour la sécurité.

La proclamation du gouverneur en conseil le 15 février déclarait qu'un état d'urgence était nécessaire pour cinq raisons⁵⁸ :



- Blocages continus;
- Menaces envers la sécurité économique découlant des blocages d'infrastructures essentielles;
- Effets néfastes sur les relations que le Canada entretient avec ses partenaires commerciaux;
- Rupture des chaînes d'approvisionnement et le risque que ces ruptures se perpétuent;
- Le potentiel « d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens ».

Le libellé de la *Loi sur les mesures d'urgence* de 1988 ne fait aucune allusion directe aux menaces contre les infrastructures essentielles, les relations internationales du Canada ou les chaînes d'approvisionnement. La proclamation fait appel à la définition de menace à la sécurité du Canada selon la *Loi sur le SCRS* en ce qui concerne les première et cinquième raisons énoncées dans la proclamation, et plus explicitement en ce qui a trait à la première, reproduite intégralement ici :

*« 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.** »*⁵⁹

En d'autres termes, l'invocation de l'état d'urgence s'est appuyée sur l'alinéa c) de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* pour atteindre le seuil de menace à la sécurité du Canada.

En effet, le gouverneur en conseil a déterminé qu'une menace à la sécurité du Canada, telle que définie dans la *Loi sur le SCRS*, existait le 14 février et était suffisante, en partie, pour déclarer l'état d'urgence. Il est important de remonter dans le temps à partir de ce moment-là pour essayer de comprendre comment les agences de sécurité nationale et de renseignement ont pu réagir, sur la base de motifs raisonnables (en vertu de la *Loi sur le SCRS*), aux menaces perçues pour la sécurité nationale que représentait le « Convoi de la liberté ». Pour que les agences de sécurité nationale et de renseignement puissent intervenir, ces menaces doivent aller au-delà de protestations, de la défense d'une cause et de manifestations d'un désaccord licites.



Les prochaines sections de ce rapport examinent comment les différentes entités de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement du gouvernement fédéral ont pu mettre en œuvre les pouvoirs du mandat pour collecter et analyser les renseignements sur la menace et conseiller le gouvernement.

Le renseignement à la table du Cabinet : le Groupe d'intervention en cas d'incident

Le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) est un comité ad hoc du Cabinet établi en 2018. Il est composé d'une sélection de ministres et de certains de leurs hauts fonctionnaires, qui se réunissent selon les besoins pour faire face à une crise nationale ou à un événement international majeur. Il semble avoir été calqué sur un comité du Cabinet britannique de longue date, appelé COBR/COBRA, qui gère les situations de crise nationale.

Le Groupe d'intervention en cas d'incident a joué un rôle clé dans la prise de décision au niveau du Cabinet qui a abouti à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février. Il a également tenu des réunions pendant la période où la *Loi sur les mesures d'urgence* était en vigueur, avant de porter toute son attention sur la situation de la guerre en Ukraine. En dehors de quelques déclarations publiées par le Cabinet du premier ministre (CPM) résumant les réunions du GII, des procès-verbaux partiels et caviardés des réunions du GII ont été mis à la disposition des plaideurs qui contestaient la légalité de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* devant la Cour fédérale. Ces procès-verbaux, même sous leur forme caviardée, fournissent des indications importantes sur les questions traitées par le GII⁶⁰.

Le GII a été convoqué trois fois avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Chaque fois, le premier ministre a présidé la réunion.

La première réunion a eu lieu le jeudi 10 février, soit deux semaines après l'arrivée du premier convoi de camions à Ottawa, qui s'est installé dans le centre-ville et la Cité parlementaire⁶¹. Quatre jours auparavant, la Ville d'Ottawa avait déclaré l'état d'urgence. Un troisième blocage de poste frontalier avait commencé à Emerson, au Manitoba, en plus des blocages antérieurs et en cours à Coutts, en Alberta, et au pont Ambassador à Windsor, en Ontario. Le 10 février, le Parti conservateur fédéral a commencé à revenir sur sa position antérieure qui consistait à soutenir les manifestants du « Convoi de la liberté » en demandant la fin des blocages de postes frontaliers. Le premier ministre devait discuter par téléphone avec le président des États-Unis de la fin des blocages de postes frontaliers le jour suivant.



La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement était la principale informatrice du GII lors des deux premières réunions, les 10 et 12 février. Le 10 février, elle a indiqué qu'une « cellule de planification intégrée » [traduit par nos soins] élaborait un plan d'action. Elle a déclaré que la recherche d'une solution négociée aux manifestations restait l'option privilégiée, mais que des mesures coercitives pourraient être prises dès la semaine suivante si les négociations n'aboutissaient pas. En discutant des mesures précises qui pourraient être prises, les procès-verbaux caviardés du GII indiquent que le premier ministre a discuté de deux voies possibles : les mesures qui pourraient être prises en vertu des pouvoirs existants et l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*⁶².

Une deuxième réunion du GII a eu lieu deux jours plus tard, le samedi 12 février. Ce jour-là, les médias ont rapporté qu'environ 4 000 manifestants avaient convergé vers la Colline du Parlement. Une grande scène sonore ainsi qu'un spa avaient été installés par les manifestants. Des activités de contre-manifestation ont commencé à se développer à Ottawa, accompagnées d'appels à plus d'action de la part du Service de police d'Ottawa (SPO). La veille, le gouvernement de l'Ontario avait déclaré l'état d'urgence et le premier ministre de la province avait demandé aux manifestants d'Ottawa qui avaient « pris la ville en otage pendant deux semaines » [traduit par nos soins] de rentrer chez eux⁶³.

La CSNR a ouvert la réunion du 12 février en faisant un tour d'horizon de la situation, notant que le nombre de manifestants augmentait et que de nombreux points d'entrée étaient bloqués, le « déplacement lent » des véhicules s'avérant une tactique de manifestation efficace⁶⁴. La situation au pont Ambassador à Windsor a été décrite comme étant « très fluide », la police ayant commencé à prendre certaines mesures. Les manifestations à Ottawa ont été caractérisées par une augmentation importante de « l'audace », les manifestants utilisant de plus en plus les médias sociaux à travers le Canada. Après le rapport de situation de la CSNR, divers ministres du Cabinet, notamment le ministre de la Sécurité publique, le ministre des Transports, le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités et le ministre de la Protection civile, ont tous fait des observations. Le ministre de la Sécurité publique (Mendicino) a fait le point pour le Cabinet sur de potentielles discussions avec les leaders des barrages, particulièrement à Ottawa. On a noté que les efforts de discussion du gouvernement de l'Ontario avec les manifestants à Windsor avaient échoué.

Le procès-verbal de la réunion du 12 février incluait un « outil de suivi du GII » détaillant les mesures à prendre. Ce document de suivi contient des informations révélatrices sur l'utilisation du renseignement pour la prise de décision, y compris, comme premier point, le fait que la CSNR serait chargée d'établir un rapport de



situation quotidien pour « établir un partage clair de l'information » et qu'un comité clé des sous-ministres, le Comité des sous-ministres chargé des opérations (CSMO), se réunirait quotidiennement⁶⁵.

Le document indique également que le Secrétariat de l'évaluation du renseignement au BCP, normalement chargé de produire des évaluations du renseignement stratégique sur les questions mondiales à l'intention du premier ministre et du Cabinet, servirait d'organisme principal pour rassembler tous les rapports de renseignement sur les manifestations élaborés par les organismes gouvernementaux, y compris par le SCRS et le CIET. Le renseignement sur la protection des infrastructures essentielles, y compris aux points d'entrée, a été confié au ministère de la Sécurité publique, pour « tirer parti des sources d'information existantes ». Le document indique qu'une « liste permanente » des infrastructures essentielles est « en cours d'élaboration » et qu'il est particulièrement nécessaire de répertorier les infrastructures essentielles autres que celles situées aux points d'entrée⁶⁶. [traduit par nos soins]

Se préparer à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, appelée « voie 2 », était clairement une option envisagée, et supposait l'élaboration d'un scénario « pour montrer à quel point les choses pourraient réellement empirer », ainsi que la définition d'objectifs et d'un plan tactique⁶⁷.

La dernière réunion du GII, avant la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, a eu lieu le dimanche 13 février 2022 en fin d'après-midi⁶⁸. Elle a été suivie, dans la soirée du 13 février, d'une réunion plénière du Cabinet. Le procès-verbal de la réunion du GII du 13 février a été fortement caviardé. L'ordre du jour de la réunion comportait trois points : l'avancement des mesures fédérales, une mise à jour ciblée de la situation et les communications clés. La mise à jour de la situation n'est pas encore lisible.

Le document de suivi associé du GII indiquait que l'on cherchait encore des informations sur les progrès réalisés par le BCP-SER pour rassembler toutes les sources de renseignements (« agrégation des renseignements ») et que ces informations devaient être présentées lors de la réunion du 13 février. On a réitéré la nécessité de répertorier les infrastructures essentielles autres que celles des points d'entrée. La planification d'une éventuelle invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* se poursuivait.

Bien que les détails de la mise à jour de la situation du GII du 13 février aient été complètement caviardés, la CSNR a fourni une mise à jour à la réunion plénière du Cabinet le soir du 13, dont certaines parties ont été publiées⁶⁹. L'ordre du jour de la



réunion plénière du Cabinet contenait, en plus de la mise à jour de la situation, deux autres points : un aperçu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et une mise à jour des activités en cours/annonces de mesures supplémentaires. Ces deux derniers points de l'ordre du jour ont été complètement caviardés. Le 14 février, une note de service de 33 pages a été préparée à l'intention du Cabinet sur le thème « Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et aux blocages à l'échelle nationale » [traduit par nos soins]. Cette note de service n'est pas disponible dans le domaine public⁷⁰.

La mise à jour de la situation par la CSNR pour le Cabinet, qui a suivi immédiatement les remarques d'ouverture du premier ministre, a indiqué que de multiples points d'entrée frontaliers continuaient d'être bloqués, malgré le succès des mesures appliquées par la police pour lever le blocage du pont de Windsor. Jody Thomas, la CSNR, comme lors des réunions précédentes du GII, a souligné l'importance de l'utilisation des médias sociaux par les manifestants pour la communication et l'organisation. Le contexte de menace relatif à l'extrémisme violent à caractère idéologique est resté « stable et inchangé », tandis que le SCRS a continué à surveiller les « personnes d'intérêt ». M^{me} Thomas a souligné que les récents gains de la police avaient été importants et que la GRC prenait des mesures au poste frontalier de Coutts, en Alberta. Dans cette phrase, la CSNR a indiqué que « la possibilité d'une percée à Ottawa, en Ontario, était réelle... »⁷¹. Cette déclaration a fait la une des médias lorsque les documents ont été rendus publics par la Cour fédérale⁷². Sa signification a été élucidée dans une déclaration d'un porte-parole du ministre de la Sécurité publique, qui aurait déclaré ce qui suit :

*« La possibilité d'une percée faisait allusion aux négociations menées principalement par la Ville d'Ottawa avec les bloqueurs illégaux dans les jours précédant l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence. Le gouvernement a suivi de près l'état des négociations, qui ont été désavouées par de nombreuses personnes associées à ce qu'il convient d'appeler le convoi de la liberté, et qui n'ont finalement pas abouti. »*⁷³ [traduit par nos soins]

La CSNR a ensuite déclaré lors d'une conférence à Ottawa le 10 mars que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* était justifié parce que les manifestants d'Ottawa s'étaient « retranchés sur eux-mêmes, disposaient de chaînes d'approvisionnement, étaient organisés, recevaient des fonds de partout au Canada, mais aussi d'autres pays » et « il ne fait aucun doute qu'ils sont venus pour renverser le gouvernement » [traduit par nos soins]. Elle a indiqué qu'elle était préoccupée par la naïveté des Canadiens et Canadiennes face à l'extrémisme à caractère idéologique⁷⁴.



Cette vue rapide partielle des discussions et de la prise de décision au niveau du Cabinet est révélatrice à bien des égards de l'utilisation du renseignement au niveau politique pendant la crise causée par les manifestations. Toute conclusion doit être tempérée par le fait que les documents du Cabinet disponibles publiquement sont très incomplets. Avec cette reconnaissance, cinq observations peuvent être formulées.

La première est que le gouvernement fédéral n'a organisé ses discussions collectives de haut niveau à la table du Cabinet que tardivement dans l'évolution des manifestations du « Convoi de la liberté ». Les ministres étaient informés individuellement par des hauts fonctionnaires, mais la première réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident n'a eu lieu que le 10 février, soit deux semaines après que les convois de camions aient convergé vers le centre-ville d'Ottawa. La CSNR n'a commencé à compiler son propre rapport de situation qu'à partir du 11 février. Cet engagement tardif devra peut-être être reconsidéré lorsqu'il s'agit de mouvements de protestation susceptibles de menacer la sécurité nationale et de prendre des dimensions nationales, où une intervention rapide du gouvernement fédéral serait clairement importante.

Bien qu'il y ait eu des retards dans la constitution du GII, il ne faut pas en déduire que l'activité du sous-cabinet n'était pas en cours bien avant. L'un des principaux éléments manquants concerne le travail du Secrétariat de la sécurité et du renseignement au Bureau du Conseil privé, dirigé par un secrétaire adjoint du Cabinet, Mike MacDonald, qui rendait compte à la CSNR, ainsi que les discussions entreprises au sein du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (CSMAOSN). Un courriel révélateur envoyé par Mike MacDonald à la CSNR et à d'autres fonctionnaires du BCP le 24 janvier 2022 indiquait que le CSMAOSN commencerait à se réunir le lendemain. M. MacDonald a déclaré à la CSNR : « Je vous ferai savoir quelle est la position dominante sur la question du convoi et comment nous pourrions nous organiser si nécessaire. Je préfère disposer d'une structure et d'une gouvernance sur cette question, par excès de prudence, plutôt que de ne pas en avoir. »⁷⁵ [traduit par nos soins] Un ensemble limité de « comptes rendus » de M. MacDonald à la CSNR, résumant les réunions du CSMAOSN, confirme le rôle important du comité en tant qu'organisme de coordination et table où le renseignement disponible peut être analysé. Dès le 26 janvier, le comité était déjà aux prises avec une question clé relativement à l'application de la loi et au renseignement – il tentait de déterminer « l'élément déclencheur » qui ferait passer le « Convoi de la liberté » d'un événement pacifique à un événement exigeant une intervention de la police »⁷⁶ [traduit par nos soins]. Le 2 février, le CSMAOSN avait été chargé par un comité de sous-ministres (CSM) « d'examiner les options et les leviers fédéraux potentiels pour gérer la situation jusqu'à sa résolution »⁷⁷ [traduit par nos soins].



Quelles que soient la position et les mesures prises à ce niveau de la bureaucratie fédérale, il reste à savoir si elles ont été transmises, en temps opportun et de manière complète, à la table du Cabinet. Nous ne savons pas non plus quel rôle les rapports de renseignement ont pu jouer dans la décision de constituer le GII le 10 février.

La deuxième observation est que le gouvernement a clairement éprouvé de la difficulté à trouver un moyen de rassembler toutes les sources de renseignement disponibles sur le mouvement de protestation provenant de différents ministères et organismes. Il y avait de multiples flux de rapports sur les menaces provenant de différentes entités (CIET, GRC, Secrétariat de la protection civile et peut-être d'autres pour lesquelles nous ne disposons pas de documents publics). Bien qu'elles aient fourni des évaluations quelque peu similaires du « Convoi de la liberté », le fait même de disposer de sources multiples n'aurait pas été utile aux décideurs de haut niveau. La nécessité d'une vue d'ensemble plus intégrée du renseignement (« renseignement agrégé ») a été clairement ressentie. La seule surprise est que cet effort a finalement été mené par le Secrétariat de l'évaluation du renseignement (SER) du Bureau du Conseil privé, qui élabore des produits d'évaluation du renseignement stratégique sur un éventail de questions mondiales importantes à l'intention du premier ministre et du Cabinet. Normalement, le SER n'est pas le principal organisme chargé d'établir les rapports sur les questions de sécurité nationale, une fonction qui relève du mandat du SCRS et du CIET.

Il y a plusieurs explications possibles au choix du SER comme source de renseignement agrégé du Cabinet⁷⁸. Parmi celles-ci, on peut citer le fait que le SER relève directement de la CSNR, qu'il est intégré à un organisme central puissant (BCP), qu'il informe régulièrement le Cabinet et répond en temps utile à ses besoins en matière d'information, qu'il produit des évaluations du renseignement de toutes sources et qu'il exerce une fonction de coordination des évaluations du renseignement dans l'ensemble du gouvernement. De plus, le BCP-SER a pu être considéré par les décideurs de haut niveau comme une source relativement neutre, qui n'est pas sous la contrainte d'un mandat d'établissement de rapports sur la sécurité nationale axé sur le terrorisme.

Le SER a peut-être simplement été considéré comme la meilleure option disponible pour l'intégration du renseignement, car la pression s'accroissait sur le gouvernement fédéral pour qu'il prenne des mesures. Il aurait, à tout le moins, eu des connaissances de base – dans le cadre de ses rapports normaux, il aurait eu accès aux analyses des pays alliés sur les principales manifestations dans d'autres pays.

Une troisième observation à tirer des documents du Cabinet est que le gouvernement fédéral n'avait pas accès à un tableau granulaire des infrastructures essentielles au



Canada et qu'il a dû se démenter pour tenter d'en dresser un. Le besoin le plus important et le plus urgent était de comprendre, comme le laisse entendre le document de suivi du GII, les principales vulnérabilités des infrastructures essentielles qui pourraient être ciblées par les manifestants, au-delà des blocages immédiats aux frontières. Il s'agissait d'un effort réactif face à l'absence d'avertissement préalable concernant les blocages de postes frontaliers et à l'incertitude quant à l'endroit où les manifestants pourraient frapper ensuite.

Une base de données des infrastructures essentielles, comprenant des évaluations de la vulnérabilité (ou des risques), devrait faire partie de l'élaboration de toute nouvelle stratégie sur les infrastructures essentielles par le gouvernement fédéral. La stratégie actuelle en matière d'infrastructures essentielles (« Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles ») remonte à 2009 et est en cours de révision. Le gouvernement fédéral poursuit un effort de plusieurs années pour élaborer un profil ou registre national des risques similaire à celui du gouvernement britannique, mais ce travail est en cours de finalisation. Ces travaux doivent être accélérés et menés à terme, avec une version classifiée et une version publique, comme c'est le cas au Royaume-Uni⁷⁹.

Une quatrième observation est que le tableau actuel du renseignement présenté au Cabinet donne à penser qu'il a été très générique, ce qui n'était peut-être pas suffisant pour permettre une prise de décision véritablement éclairée. Le renseignement est censé fournir un compte rendu en temps utile de trois dimensions présentées par tout intervenant perçu comme une menace, qu'il soit étatique ou non étatique : les intentions, les capacités et les activités. Faire une lecture exploitable de l'une ou l'autre de ces dimensions peut s'avérer difficile.

En ce qui concerne les intentions du mouvement de protestation et de ses leaders, les documents présentés au Cabinet (à en juger par ceux qui ont été caviardés) étaient presque inexistantes. Le ministre de la Sécurité publique a déclaré au GII, le 10 février, qu'on assistait à une « augmentation du ciblage et de la coordination systématiques » [traduit par nos soins] par les dirigeants du « Convoi de la liberté »⁸⁰. Aucun profil de la structure de leadership ou des personnalités n'a été mentionné dans les documents caviardés. Aucune indication d'une vue d'ensemble du renseignement sur les objectifs du mouvement de protestation n'a été fournie dans la version publiée des documents du Cabinet.

En ce qui concerne les capacités, les renseignements communiqués au Cabinet étaient également très imprécis et pas toujours cohérents. Les responsables du ministère de la Sécurité publique ont déclaré au GII, le 10 février, que selon le négociateur principal de la Police provinciale de l'Ontario (PPO), « 80 % des



manifestants avaient un lien faible avec la cause... ». Ce même négociateur estimait, de manière plutôt optimiste (et sur des bases inconnues), que « les leaders de la manifestation pourraient potentiellement être encouragés à quitter les lieux et à dénoncer le blocage en échange d'un engagement à enregistrer leur message »⁸¹... [traduit par nos soins]. Lors de la rencontre du GII du 12 février, le ministre de la Sécurité publique a brossé un tableau quelque peu différent, mais toujours très général. Il a déclaré à ses collègues du Cabinet que « deux mouvements distincts semblent être impliqués dans les barrages. Le premier est relativement inoffensif et heureux d'entretenir une relation forte avec les organismes confessionnels. Le second est plus inquiétant et composé d'extrémistes radicaux qui tentent de saper les institutions gouvernementales et la police »⁸² [traduit par nos soins]. Aucune conclusion n'a été tirée quant à savoir quel mouvement pourrait prendre le dessus. Les déclarations répétées de la CSNR montrent clairement que le gouvernement estimait que le mouvement de protestation utilisait habilement les médias sociaux pour s'organiser et collecter des fonds. De plus en plus de témoignages faisant état d'anciens militaires conseillant et instruisant les protestataires ont été notés, ce qui est clairement inquiétant. La commissaire de la GRC a déclaré au GII que ses discussions avec le chef du SPO et le commissaire de la PPO indiquaient que « le sentiment sur le terrain était devenu plus hostile envers la police »⁸³ [traduit par nos soins].

Bien qu'il soit compréhensible que les intentions d'un mouvement de protestation populaire et divisé en factions puissent être difficiles à deviner, et que même ses dirigeants ne les connaissent pas clairement, la dépendance même du mouvement à l'égard des plateformes de médias sociaux a fourni une occasion potentielle de collecte et d'évaluation du renseignement. La mesure dans laquelle la surveillance des médias sociaux a été un élément réussi du tableau du renseignement présenté aux décideurs politiques de haut niveau est une question importante mais ne peut être jugée sur la base des documents du Cabinet disponibles. Il y a une note fragmentaire dans les documents caviardés qui donne à penser qu'il y a eu des obstacles à l'élaboration d'un tableau du renseignement basé sur les médias sociaux. Le 12 février, le GII a entendu la CSNR déclarer que « le suivi des médias sociaux ne fait pas partie du mandat des organismes concernés par ce problème »⁸⁴ [traduit par nos soins].

Pour autant que l'on puisse en juger par les documents caviardés du Cabinet, aucune évaluation des capacités du mouvement de protestation n'a jamais été présentée. Une telle évaluation des capacités aurait dû combiner des éléments relatifs aux ressources financières, au soutien ou à l'ingérence de l'étranger, au nombre de manifestants, aux compétences du leadership, à la démographie du mouvement de



protestation, aux tactiques utilisées (notamment l'utilisation tactique d'équipements lourds, le « déplacement lent des véhicules » et la présence délibérée d'enfants dans les blocages liés aux manifestations), aux capacités et aux messages des médias sociaux, à l'unité d'action et à la fragmentation, ainsi qu'à la présence potentielle d'armes, y compris d'engins improvisés⁸⁵.

La question des possibilités intégrée dans la vue d'ensemble du renseignement destinée au Cabinet portait principalement sur les perspectives de négociations, plutôt que sur la recherche de vulnérabilités dans le mouvement de protestation lui-même qui pourraient être exploitées pour résoudre la crise.

La CSNR a fait un commentaire révélateur lors d'un forum public le 10 mars. Elle a estimé que « nous traitons les choses selon les valeurs de la classe moyenne » [traduit par nos soins] et a laissé entendre que si la manifestation avait comporté un élément terroriste classique (extrémisme violent à caractère religieux), la réaction aurait été très différente. Elle a déclaré à son auditoire que le Canada a beaucoup de questions à se poser en ce qui concerne les manifestations extrémistes et les menaces qu'elles représentent pour la démocratie⁸⁶. On peut en déduire qu'il y avait une certaine réticence résiduelle à évaluer pleinement la menace pour la sécurité nationale que représentait le « Convoi de la liberté ».

Une dernière observation concerne la gouvernance par le Cabinet du système de sécurité nationale et de renseignement. Le GII a été poussé à agir tard dans l'évolution de la manifestation. Il s'agit d'un comité du Cabinet qui se consacre à la gestion des situations d'urgence, et non à une perspective stratégique soutenue et à des réponses de politiques à long terme à l'environnement de menace auquel fait face le Canada. Les circonstances de la manifestation, ses éléments extrémistes, ses implications internationales en termes de blocages de postes frontaliers, de financement étranger et de répercussions sur la réputation du Canada auprès de ses alliés et de ses adversaires soulignent la nécessité d'un comité du Cabinet dédié à temps plein à la sécurité nationale et au renseignement⁸⁷. Cela pourrait également indiquer la nécessité d'une restructuration en profondeur de la gouvernance de la sécurité nationale et du renseignement par la création d'un conseil de sécurité nationale calqué sur les modèles des États-Unis et du Royaume-Uni⁸⁸.

La CSNR a joué un rôle de premier plan, comme il se doit pour son bureau, en informant le GII et le Cabinet, mais ce rôle même soulève de sempiternelles questions sur les pouvoirs et l'influence de la CSNR et sur la question de savoir s'ils sont suffisants pour garantir que la CSNR dispose d'une vue d'ensemble du renseignement coordonnée et opportune qui pourrait être communiquée au premier ministre et au Cabinet, pleinement comprise par les décideurs politiques de haut



niveau, et à laquelle on pourrait donner suite. Les questions relatives aux autorités sont liées aux sempiternelles questions de ressources et d'expertise au sein de la structure du Bureau du Conseil privé.

La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR)

La conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre occupe un rôle de premier plan dans la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement⁸⁹. Ce rôle n'est pas prévu par la loi et a évolué depuis la création du bureau en 2003.

Le poste de conseiller à la sécurité nationale et au renseignement a été créé en décembre 2003 (sous le nom de conseiller à la sécurité nationale) dans le cadre d'une série de réformes de la gouvernance de la sécurité nationale canadienne. Ce poste se voulait une version améliorée de l'ancienne fonction de coordonnateur de la sécurité et du renseignement au Bureau du Conseil privé, qui datait des années 1980. Le premier CSNR, Rob Wright, a décrit le nouveau bureau comme un « coordonnateur de la sécurité et du renseignement sous stéroïdes »⁹⁰. La brève description du nouveau bureau contenue dans la politique de sécurité nationale, publiée en avril 2004, stipulait simplement que l'objectif était d'« améliorer la coordination et l'intégration des efforts de sécurité dans les ministères »⁹¹.

Dans son rapport-cadre de 2018 sur la collectivité de la sécurité et du renseignement du gouvernement, le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) a présenté le poste de CSNR comme une « composante essentielle », en raison du « rôle important que jouent cette conseillère et ses fonctionnaires dans la présentation de conseils au premier ministre et la coordination d'une grande partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement »⁹². La CSNR est non seulement chargée de conseiller le Cabinet et d'assurer la coordination en siégeant à des comités de sous-ministres clés, tels que le Comité des sous-ministres chargé des opérations (CSMO), mais elle est aussi le principal canal de transmission du renseignement au premier ministre et la principale coordonnatrice de l'établissement des priorités gouvernementales en matière de renseignement – dont l'importance, selon le rapport du CPSNR, « ne peut être surévaluée »⁹³. Le CPSNR relève également une « fonction d'analyse critique » assumée par la CSNR auprès de la collectivité de la sécurité et du renseignement. En ce qui concerne le soutien à la CSNR, le Comité a noté que deux éléments du BCP relevaient directement de la



CSNR : le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement.

Dans le cadre du même rapport annuel de 2018, le CPSNR a également publié une étude-cadre distincte sur le processus gouvernemental d'établissement des priorités en matière de renseignement. En ce qui concerne la supervision par la CSNR du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement, le CPSNR a formulé une série de recommandations visant à renforcer le rôle de direction et de gestion de la CSNR, notamment en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des exigences permanentes en matière de renseignement (EPMR), qui sont essentielles pour s'assurer que les priorités générales fixées par le gouvernement sont traduites en missions opérationnelles⁹⁴.

Les rapports du CPSNR ont ouvert une petite fenêtre sur le rôle de la CSNR. Au-delà de ses rapports, relativement peu d'informations sont disponibles dans le domaine public sur l'exercice de l'autorité de la personne occupant le poste de CSNR, aussi importante qu'elle soit devenue dans les années qui ont suivi 2003.

Ce n'est qu'en 2014 qu'un conseiller à la sécurité nationale, à l'époque Stephen Rigby, a témoigné pour la première fois devant un comité parlementaire. Aucun titulaire de ce poste n'a pris la parole en public avant juin 2021, date à laquelle Vincent Rigby a fait une allocution publique au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale. La reddition de comptes externe a rarement été exercée, le seul exemple étant un rapport spécial entrepris par le CPSNR concernant le rôle joué par le CSNR de l'époque, Daniel Jean, dans le traitement des préoccupations relatives à l'ingérence étrangère qui ont été exprimées lors de la visite officielle du premier ministre en Inde en février 2018.

L'indication la plus récente de certains aspects du rôle du CSNR est contenue dans la toute première allocution publique prononcée par le CSNR de l'époque, Vincent Rigby, devant le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale en juin 2021⁹⁵. Conscient du fait que peu de Canadiens et Canadiennes connaissent l'existence de ce bureau, Vincent Rigby a d'abord tenté d'expliquer la mission du CSNR. Il a relevé que le CSNR fournit « des conseils politiques et opérationnels ainsi que du renseignement au premier ministre et au Cabinet sur des questions liées à la sécurité nationale » [traduit par nos soins]. Il a également mentionné son rôle dans la coordination – « J'aide à réunir et à coordonner la collectivité de la sécurité et du renseignement » pour que « nous travaillions comme une seule équipe intégrée » [traduit par nos soins]. M. Rigby a également souligné l'importance du rôle de son bureau, qui veille à ce que les décideurs aient accès au meilleur renseignement possible, notant que « les arguments en faveur du renseignement n'ont jamais été



aussi convaincants » pour comprendre les menaces auxquelles nous faisons face. Le CSNR joue également un rôle important dans la liaison avec les partenaires internationaux, notamment dans le cadre du partenariat de renseignement du Groupe des cinq.

Un système canadien de sécurité nationale et de renseignement relativement décentralisé et cloisonné doit compenser son architecture de gouvernance par une autorité de coordination forte et une connectivité avec les hauts décideurs du gouvernement – la *raison d'être* de la création du bureau il y a près de deux décennies. Les documents publics ne permettent pas de déterminer si la CSNR pouvait remplir cette fonction de manière cohérente, suffisamment tôt dans l'évolution de la protestation du « Convoi de la liberté ». Les décisions apparemment ad hoc de confier à la CSNR la responsabilité de compiler des rapports de situation pour le Cabinet, et de charger le Secrétariat de l'évaluation du renseignement, qui s'y rapporte, de dresser une vue d'ensemble intégrée du renseignement, laissent penser qu'il y a des leçons à tirer du renforcement de la gouvernance centrale de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement et de sa capacité à répondre aux états d'urgence⁹⁶.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Le SCRS est le principal organisme de renseignement du Canada. Il est chargé de recueillir des renseignements au pays et à l'étranger, de les analyser et de conseiller le gouvernement sur les menaces à la sécurité du Canada⁹⁷. Il s'agit d'un service civil créé en 1984 pour remplacer l'ancien service de sécurité de la GRC. La portée de ses activités légales a été définie dans la *Loi sur le SCRS* cette même année.

Pour le SCRS, le cycle du renseignement commence par l'établissement des priorités en matière de renseignement et des exigences du Service⁹⁸. L'établissement des priorités du SCRS en matière de renseignement fait partie d'un processus communautaire auquel participent les ministres et le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement. Dans le cadre de ce processus, le ministre de la Sécurité publique donne une directive ministérielle au Service, qui est ensuite traduite en exigences de renseignement par la Direction de l'évaluation du renseignement du SCRS. Ces exigences en matière de renseignement sont ensuite mises en œuvre selon trois niveaux décroissants, les exigences de niveau 1 bénéficiant de toutes les ressources possibles, tandis que la collecte de niveau 3 ne s'effectue que lorsque les ressources le permettent. Un autre niveau est réservé à la « surveillance générale »⁹⁹.



La collecte du renseignement par le SCRS repose sur diverses méthodes, notamment le RSO, l'information fournie par les membres du public, le ROHUM (sources humaines gérées par le Service), l'information provenant de gouvernements étrangers, en particulier des partenaires du Groupe des cinq, le renseignement fourni par d'autres partenaires du gouvernement canadien, et les moyens techniques utilisés pour la surveillance et l'interception des communications, au moyen de mandats autorisés par la Cour fédérale¹⁰⁰.

Le volet analyse du cycle du renseignement du SCRS fait appel à deux entités distinctes. La première est la Direction de l'évaluation du renseignement (DER), qui est le centre d'expertise du SCRS en matière d'analyse des menaces pour la sécurité du Canada. Elle est accompagnée du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), logé au SCRS et dont le mandat est plus ciblé. Le rapport connu du CIET sur les manifestations du « Convoi de la liberté » est abordé dans une section ultérieure de la présente étude. Il n'y a rien dans le domaine public sur les évaluations pertinentes qui auraient pu être produites par la DER.

Le SCRS diffuse ses rapports de renseignements principalement au gouvernement du Canada et aux autorités policières canadiennes. Il les partage également avec ses partenaires mondiaux du renseignement, notamment dans le cadre du partenariat du Groupe des cinq. Les principaux destinataires des rapports du SCRS au gouvernement du Canada sont le ministre de la Sécurité publique, le Bureau du Conseil privé et le Cabinet¹⁰¹.

Le SCRS participe à diverses missions de renseignement, notamment le contre-espionnage, l'ingérence étrangère, la sécurité des élections, les cybermenaces, la lutte contre la prolifération et la protection contre les menaces internes par le contrôle de sécurité. L'établissement de rapports sur les menaces de violence grave pour la sécurité nationale est l'une des principales missions du SCRS, qui consacre la majorité de ses ressources au contre-terrorisme depuis le 11 septembre 2001.

L'attention qu'accorde le SCRS aux menaces de l'extrémisme de droite a varié au cours de la dernière décennie. Un examen mené par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) et présenté au ministre en novembre 2017 a retracé l'historique des enquêtes du SCRS sur « l'extrémisme de droite » (EDD) au cours des cinq années précédentes¹⁰². À l'époque, le SCRS incluait un panier de questions dans ses enquêtes sur l'extrémisme de droite, notamment les groupes et les individus qui adhéraient au racisme, à la suprématie blanche, au nationalisme blanc, à la « religion blanche », à l'antisémitisme, au nativisme, aux opinions anti-immigration, antigouvernement et antipolice, et à l'homophobie. Sont également inclus un sous-ensemble de groupes qui encouragent la haine en ligne.



Le rapport du CSARS a relevé que les enquêtes du SCRS sur l'extrémisme de droite étaient principalement axées sur les événements. Le SCRS a décrit les expressions de violence de l'extrémisme de droite au cours de la période à partir de 2012 comme étant « peu fréquentes, imprévues et opportunistes, et elles sont l'œuvre d'individus plutôt que de groupes ». Cette perspective et les préoccupations selon lesquelles la plupart des activités de l'extrémisme de droite « s'apparentaient » à des activités licites de défense de causes, de protestation ou de manifestation de désaccords, sur lesquelles le SCRS n'a pas le droit d'enquêter en vertu de l'article 12 de la loi, ainsi que l'attention que les forces de l'ordre accordaient au problème, ont amené le SCRS à mettre fin à ses enquêtes sur l'extrémisme de droite en mars 2016, faute de mandat et du fait que ces efforts n'apportaient aucune valeur ajoutée au travail de la police. Il est revenu sur cette décision après la fusillade perpétrée par un tireur isolé dans une mosquée de Québec en janvier 2017, qui a entraîné la mort de six personnes et fait cinq blessés¹⁰³.

Depuis 2017, le SCRS consacre de plus en plus de ressources pour enquêter sur ce qu'il qualifie maintenant d'« extrémisme violent à caractère idéologique » (EVCI). Le plus récent rapport public annuel du SCRS de 2020-2021 (publié en mars 2022) note que la menace de l'EVCI « ne cesse d'évoluer », et que depuis le début de la pandémie de COVID-19 :

« L'intensification des discours extrémistes antiautoritaires et antigouvernementaux souvent ancrés dans l'instrumentalisation des théories conspirationnistes alimente les activités liées à l'EVCI. Plusieurs influenceurs et prosélytes canadiens se sont fait connaître dans les mouvements de l'EVCI. Ces influenceurs du milieu de l'EVCI contribuent à la désinformation et encouragent les personnes qui les suivent à commettre des gestes concrets, notamment des actes de violence. »¹⁰⁴

Le même rapport annuel fait peu de cas d'une catégorie distincte de menaces extrémistes, que le SCRS qualifie maintenant d'« extrémisme violent à caractère politique » et décrit comme « le recours à la violence pour instaurer de nouveaux régimes politiques ou modifier les structures et les normes des régimes existants ». De telles enquêtes seraient menées en vertu du mandat de l'article 12, alinéa d) de la *Loi sur le SCRS*, habituellement appelé subversion. Le rapport note simplement qu'il n'y a pas eu d'attaques liées à l'extrémisme violent à caractère politique au Canada en 2021¹⁰⁵.

Une troisième catégorie sémantique d'extrémisme violent, souvent appelée « terrorisme islamiste » depuis les attentats du 11 septembre 2001, est maintenant qualifiée d'« extrémisme violent à caractère religieux » (EVCR) par le Service, et



continue de préoccuper le SCRS, bien que la menace ait considérablement diminué depuis l'après-11 septembre 2001. Dans le rapport annuel de 2020-2021, il est indiqué que « la menace que l'EVCR représente au Canada émane principalement de personnes agissant seules qui s'inspirant de Daech », qui agissent sans lien direct ni soutien du mouvement Daech qui a perdu considérablement de terrain à l'échelle mondiale depuis l'effondrement de son soi-disant « califat » face à l'intervention militaire soutenue par l'Occident en Irak et en Syrie en 2016-2017. Aucun attentat inspiré par l'EVCR n'a été commis au Canada en 2021¹⁰⁶.

Une étude récente de 2019 de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) sur les enquêtes liées aux extrémistes installés au Canada a révélé d'importants problèmes persistants dans le partage du renseignement entre le SCRS et la GRC. L'OSSNR a également noté l'absence de toute stratégie conjointe à long terme pour faire face à la menace¹⁰⁷. Il a relevé que « dans l'ensemble, l'OSSNR estime que le SCRS et la GRC ont fait peu de progrès relativement au traitement de la menace faisant l'objet d'une enquête »¹⁰⁸. Bien que les passages clés de l'étude de l'OSSNR soient caviardés, elle a aussi clairement attiré l'attention sur les lacunes en matière de ressources dans le programme de collecte du renseignement du SCRS.

L'étude de l'OSSNR a relevé ce qu'elle a qualifié de « contexte juridique tendu » associé au problème de collecte de renseignement de sources humaines du SCRS, après une conclusion de la Cour fédérale en avril 2018 selon laquelle le SCRS avait utilisé des informations provenant d'activités apparemment illégales à l'appui de certaines de ses demandes de mandat. Ces questions ont été abordées dans le projet de loi C-59, qui a doté le SCRS d'un nouveau cadre législatif pour les activités de renseignement de sources humaines, assorti de plus de freins et de contrepoids en termes de surveillance par le ministre et par le nouveau bureau du commissaire au renseignement¹⁰⁹.

L'examen de l'OSSNR porte également sur les défis continus que pose le cadre qui régit le partage de renseignements entre le SCRS et la GRC, connu sous le nom de « Une vision 2.0 », qui a été modifié en 2015. Malgré les divers outils contenus dans le cadre, l'OSSNR a noté que « les deux organismes sont réticents à donner suite aux communications officielles d'informations du SCRS, même lorsque les présumées menaces sont graves ou imminentes, et même si la piste d'enquête de rechange est plus lente et pose des difficultés différentes ». Du côté de la GRC, on a constaté que les renseignements fournis par le SCRS aux régions, y compris aux EISN, qui mènent des enquêtes, posent des problèmes qui se répercutent sur tout l'appareil du renseignement.



Un des résultats les plus alarmants de l'examen de l'OSSNR a été qu'au milieu de 2020, la GRC a cessé de prioriser l'enquête sur l'extrémisme de droite et a admis au SCRS que les accusations criminelles demeuraient « très lointaines »¹¹⁰. L'information fournie par le SCRS ne parvenait pas aux enquêteurs de la GRC. L'OSSNR a conclu sur l'état du problème de « l'utilisation de renseignements en preuve » que :

« En fin de compte, le SCRS et la GRC semblent être piégés par les contraintes qu'ils croient tous les deux devoir respecter pour éviter des poursuites compromettantes. »¹¹¹

Pour la GRC, cela signifie mener des enquêtes indépendantes en se fondant sur des preuves; pour le SCRS, cela veut dire limiter tout flux de renseignement granulaire à la GRC par le truchement de lettres d'avis.

Dans le but de s'attaquer aux problèmes et de dépasser les limites du cadre « Une vision 2.0 », le SCRS et la GRC ont conjointement convenu d'une étude indépendante, intitulée « Projet d'amélioration des opérations » (PAO), réalisée par un avocat expérimenté ayant une autorisation de sécurité, Anil Kapoor. Un rapport final du PAO a été déposé en mars 2019. Il préconisait des changements importants dans la façon d'aborder le problème de l'utilisation de renseignements en preuve pour permettre un partage plus efficace du renseignement entre le SCRS et la GRC, y compris l'élimination des lettres d'avis et de divulgation. Le rapport final du PAO note également que « la gestion stratégique des menaces à la sécurité nationale exige une approche à l'échelle du gouvernement. Cela signifie qu'au-delà du Service et de la GRC, il faut tenir compte des mesures à prendre dans l'intérêt public général »¹¹². Il a fait valoir que les discussions stratégiques à l'échelle du gouvernement pourraient être traitées par l'actuel Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale.

Enfin, en ce qui concerne la présente étude, le rapport du PAO préconise que la GRC ajuste son approche des enquêtes relatives à la sécurité nationale en consacrant plus d'efforts aux enquêtes dans l'espace « précrime » et en accordant plus d'attention aux efforts de lutte contre la radicalisation.

L'OSSNR a salué le rapport final du PAO, estimant qu'il s'agit d'un « effort complexe, ambitieux et prometteur en vue de régler des problèmes de longue date qui nuisent à la capacité du Canada de s'attaquer aux menaces à la sécurité nationale ou d'en poursuivre les auteurs ». Il a également estimé que la mise en œuvre du PAO serait difficile¹¹³. En réponse aux recommandations de l'OSSNR, le SCRS et la GRC ont noté que le PAO contenait 76 recommandations. Ils se sont engagés à les mettre en



œuvre et à créer un nouveau cadre « Une vision 3.0 » pour le partage du renseignement. Mais le SCRS et la GRC ont également noté que « ce travail complexe... est en cours et il reste des défis à surmonter »¹¹⁴.

On ignore quels progrès avaient été accomplis dans la mise en œuvre du rapport au moment où le « Convoi de la liberté » a pris la route.

Le SCRS et la GRC n'ont pas répondu directement à la recommandation de l'OSSNR sur la nécessité d'une stratégie conjointe à long terme pour traiter les enquêtes sur les menaces extrémistes, et ils n'ont pas non plus abordé directement les contraintes en matière de ressources¹¹⁵.

Un autre examen récent de l'OSSNR a porté sur un moyen technique employé pour soutenir le renseignement de sources ouvertes – l'utilisation de la géolocalisation. Cet examen a été motivé par une décision rendue par la Cour fédérale en septembre 2017 (la « décision sur l'identité internationale d'abonné mobile (IMSI) ») établissant qu'il était légal pour le SCRS d'obtenir, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 12, l'information de géolocalisation qui fasse probablement peu l'objet d'une protection de la vie privée – par exemple, l'information sur l'abonné et le numéro de l'appareil – mais qu'il fallait un mandat pour obtenir l'emplacement réel indiqué par l'appareil d'une personne. L'examen de l'OSSNR est fortement caviardé, mais il est clair que le SCRS a examiné les questions juridiques entourant la collecte de données de géolocalisation en vue d'un projet pilote au début de 2018, mais était prêt à aller de l'avant. Finalement, un avis juridique officiel a été fourni au Service qui a autorisé une fenêtre étroite pour l'utilisation de la collecte de données de géolocalisation sans mandat. En général, l'examen de l'OSSNR a révélé que les nouvelles technologies de collecte de données combinées à une situation juridique « fluide » ont engendré des risques juridiques élevés pour le Service, qui devraient être mieux gérés¹¹⁶.

Les défis associés à l'intensification de la collecte de renseignements contre les menaces posées par l'EVCI, à l'échange de l'information avec la GRC et à l'adaptation technologique sont aggravés par les critiques publiques de longue date des méthodes employées par le Service pour surveiller les mouvements de protestation.

Le SCRS et la surveillance des manifestations :

Le Service s'est engagé dans une longue bataille avec une ONG canadienne de défense des libertés civiles, la British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA),



au sujet d'allégations formulées par la BCCLA, à partir de 2014, selon lesquelles le SCRS aurait illégalement espionné des personnes qui manifestaient contre la construction d'un oléoduc (projet d'oléoduc Northern Gateway – abandonné par la suite à cause d'une évaluation environnementale défavorable). Au départ, les préoccupations de la BCCLA se fondaient sur un article de presse rédigé à partir de documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les allégations de la BCCLA ont été formulées sous forme de plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), l'organisme de surveillance externe du SCRS à l'époque¹¹⁷. Le CSARS a mené une longue enquête sur la plainte et a finalement rendu une décision en septembre 2017.

Le CSARS a constaté que le SCRS ne s'était pas livré à la collecte de renseignements contre des activités licites de défense d'une cause, des protestations ou des manifestations d'un désaccord et qu'il n'avait donc pas contrevenu aux restrictions de l'article 12. Il a noté que le SCRS avait gardé un « œil vigilant » sur ce domaine en ce qui concerne les activités du SCRS, et il a constaté, dans des examens remontant à 2002-2003, que la conduite du SCRS dans la surveillance des manifestations avait été jugée appropriée. Cependant, le rapport du CSARS a conclu qu'il y avait un problème de perception de l'espionnage que le Service devait reconnaître et a encouragé le SCRS à tenir « des discussions publiques inclusives avec les groupes concernés par la présente plainte »¹¹⁸ [traduit par nos soins].

La BCCLA n'a pas accepté la décision du CSARS concernant sa plainte et a fait appel de cette décision devant la Cour fédérale. Elle a également fait appel de la décision du CSARS de mettre sous scellés les preuves présentées dans l'affaire et a obtenu de la Cour fédérale de pouvoir rendre publics, sous forme caviardée, les documents de l'affaire fournis à la BCCLA, représentant un total de plus de 2 200 pages. La BCCLA a ensuite publié ces documents en 19 volumes sur son site Web, sous le titre « The Protest Papers ». La BCCLA a rejeté l'argument du CSARS selon lequel le SCRS pouvait légitimement enquêter sur des cibles précises associées à des manifestations en faveur de l'environnement, et a également estimé que l'information recueillie fortuitement ou pour ce que le Service appelle la « connaissance du domaine » était irrecevable. Comme l'a déclaré la BCCLA : « Nous croyons que cela revient à surveiller des groupes environnementaux pacifiques, ce qui est non seulement illégal en vertu de la *Loi sur le SCRS*, mais dénote un parti pris de l'organisme d'espionnage qui considère les environnementalistes comme une menace intrinsèque »¹¹⁹.

Bien que les témoins du CSARS aient confirmé la légalité du comportement du SCRS, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les soupçons du public à l'égard de l'espionnage du SCRS peuvent avoir des répercussions négatives sur ses propres



enquêtes, car le SCRS sait qu'il a besoin d'une acceptabilité sociale pour fonctionner efficacement¹²⁰. Comme l'indique une récente publication en ligne du SCRS consacrée à la menace de l'EVCI, « le SCRS s'impose en tant que partenaire de confiance pour les communautés canadiennes et établit des partenariats grâce au dialogue, au respect mutuel et à des mesures réciproques »¹²¹. Il est difficile d'y parvenir si un certain nombre de Canadiens et Canadiennes ont le sentiment que le SCRS les espionne sans raison.

Bien que le public n'ait actuellement pas accès aux rapports du SCRS sur la manifestation du « Convoi de la liberté », contrairement au contenu maintenant disponible sur les rapports du CIET, des indications sur l'engagement général du Service peuvent être trouvées dans deux sources.

Une des sources concerne deux discours publics prononcés par le directeur du SCRS, David Vigneault, dans lesquels il analyse le mouvement de protestation. Les deux discours attirent l'attention sur la menace croissante posée par l'EVCI et lient son accélération en partie à la pandémie de COVID-19 et aux théories du complot, à la haine en ligne et à la rhétorique antigouvernementale qui y sont associées. En février 2021, M. Vigneault a déclaré que « même si l'extrémisme violent représente une menace persistante pour notre sécurité, et une importante source de préoccupations pour le Service, la plus lourde menace stratégique pour la sécurité nationale du Canada demeure les activités hostiles d'États étrangers »¹²². Il faisait allusion à l'espionnage, aux cyberattaques, au vol de données, aux attentats à caractère économique, au ciblage de la recherche canadienne, à l'ingérence étrangère et aux menaces internes.

Dans le discours que le directeur du SCRS a prononcé en mai 2022, après la neutralisation par la police de la manifestation du « Convoi de la liberté », M. Vigneault a insisté sur la menace que fait peser l'EVCI, en soulignant qu'elle évolue constamment et qu'elle est « alimentée par les opinions extrémistes sur la race, le genre, le pouvoir et l'autorité ». Il a fait savoir à son auditoire de l'Université de la Colombie-Britannique que le SCRS continue d'augmenter ses ressources consacrées aux enquêtes sur l'EVCI, tout en indiquant qu'« il est nécessaire, pour les comprendre, de placer les menaces dans leur contexte international » et qu'il est impossible d'ignorer ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières¹²³.

Cela représente un nouveau dilemme pour le SCRS : comment trouver le bon équilibre entre les enquêtes sur les menaces intérieures à la sécurité nationale et celles sur les menaces internationales. Ce dilemme est amplifié par un problème que le SCRS n'a pas hésité à soulever ces derniers mois – les limites de la *Loi sur le SCRS*.



Le directeur du SCRS a déclaré en février 2021 que la *Loi sur le SCRS* était mieux adaptée aux menaces de l'ère de la Guerre froide et qu'elle « nuit grandement à la capacité du Service d'utiliser des outils modernes et d'évaluer les données et les informations. Le Service a besoin de lois qui lui permettront de mener des enquêtes axées sur ce genre de données, qui tiennent compte des valeurs véhiculées dans notre démocratie et qui offriront des mesures de protection de la vie privée rigoureuses »¹²⁴.

Un message similaire est contenu dans le rapport public annuel du SCRS pour 2021, qui plaide directement en faveur d'une révision complète de la *Loi sur le SCRS*, qui « n'a pas évolué pour permettre à l'organisation d'affronter les défis propres au contexte actuel de la menace, à la fois mondial et complexe »¹²⁵.

La question de savoir si cette évolution insuffisante de la *Loi sur le SCRS* a influencé les rapports du SCRS sur les manifestations du « Convoi de la liberté » au début de l'année 2022, et comment, ne peut être déterminée que par l'accès aux documents confidentiels.

On peut déceler certains indices dans le témoignage que le directeur du SCRS a donné à un comité parlementaire spécial conjoint dans son étude de l'exercice de la *Loi sur les mesures d'urgence*. M. Vigneault a confirmé les éléments contenus dans les rapports du CIET, à savoir que le SCRS s'intéressait à des cibles précises dont il avait déjà connaissance, qu'il portait son attention sur les partisans de l'EVCI qui voulaient prendre le contrôle du mouvement de protestation pour l'infiltrer et le radicaliser, et qu'il s'inquiétait des personnes agissant seules. Le SCRS a fourni des renseignements à ses partenaires de la police par le truchement d'un « groupe mixte de renseignements » (probablement une référence au Centre des opérations conjointes sur la sécurité nationale (COCSN) de la GRC) et a également informé le gouvernement¹²⁶.

La déclaration la plus révélatrice faite par le directeur du SCRS est venue en réponse à une question du sénateur Harder. M. Vigneault a confié au comité que le SCRS donnait « parfois des opinions assez définitives », mais qu'« *il est également clair que, d'après ce que nous avons vu et ce que nous savions alors, la situation était assez fluide. **Nous n'avons pas un portrait complet de la situation.** Cela s'ajoutait au sentiment d'incertitude que tous nos partenaires de travail ressentaient quant à l'évolution de cette manifestation très volatile. Ce sont quelques-uns des éléments que le gouverneur en conseil devrait prendre en compte, selon nous, lorsqu'il prend la décision d'invoquer la Loi sur les mesures d'urgence* »¹²⁷.



Cela semble être le nœud du problème lorsqu'il s'agit de comprendre la nature des rapports du renseignement du SCRS sur le « Convoi de la liberté ». Il y avait un mélange de fluidité et de volatilité dans la composition des manifestations; il n'y avait pas de tableau complet du renseignement; il y avait un sentiment largement partagé d'incertitude quant à ce qui pourrait se passer ensuite. Tous ces éléments peuvent avoir contribué à la décision de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il y a un lien direct dans l'une des conditions énoncées par le gouverneur en conseil pour soutenir l'invocation de la loi, à savoir le potentiel « *d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens* »¹²⁸.

Le fait qu'il n'y ait pas eu de « tableau complet du renseignement » est un aveu important. Mais il faut également reconnaître que les services de renseignement ne disposent jamais d'un « tableau complet ». Ce qui semble clair dans le cas de l'évaluation du « Convoi de la liberté » par les services de renseignement, c'est qu'elle n'était pas seulement partielle, mais qu'il y avait un manque de confiance dans ses résultats en tant que guide de ce que l'avenir pourrait réserver. Dans l'incertitude, le gouvernement s'est peut-être senti obligé de recourir aux pouvoirs de la *Loi sur les mesures d'urgence* en dernier ressort.

Dans son témoignage ultérieur devant le comité, le ministre Blair a donné une interprétation quelque peu différente du tableau du renseignement. À plusieurs reprises, il a fait état de « solides renseignements » sur les intentions de manifestants ayant participé aux blocages de postes frontaliers de retourner aux barrages qui avaient été levés par la police ou de s'attaquer à de nouveaux points de passage aux frontières¹²⁹. Il a déclaré que le gouvernement ne voulait pas jouer « au chat et à la souris » avec les barrages de postes frontaliers, disant que « nous voulions nous assurer de mettre fin à cette menace une bonne fois pour toutes et de façon concluante »¹³⁰. Lorsqu'un membre néo-démocrate du comité l'a pressé de parler de documents contenant de « solides renseignements » sur les intentions des manifestants participant aux barrages de postes frontaliers, M. Blair a répondu qu'il avait été informé verbalement de la question et qu'il avait « lu un certain nombre de rapports de sources ouvertes ». Mais il a également changé de langage, passant de « solides renseignements » à « on craignait sincèrement et légitimement que ces barrages réapparaissent »¹³¹. Normalement, nous devrions supposer qu'il y a une différence entre des renseignements « solides », basés sur des rapports évalués, et des « craintes ».

La question qui se dégage de ce témoignage est de savoir si le gouvernement possédait de « solides renseignements » (ministre Blair) sur les intentions des manifestants du « Convoi de la liberté », ou seulement un tableau incomplet du



renseignement (directeur du SCRS, M. Vigneault) dans lequel il n'avait pas entièrement confiance. Il ne peut s'agir des deux.

Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET)

Les travaux du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), logé au SCRS, permettent de mieux comprendre la nature des rapports du SCRS sur les menaces et confirment la mesure dans laquelle ces rapports n'ont jamais pu produire un tableau holistique (« complet ») du renseignement.

Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme est un centre de fusion des renseignements logé au SCRS. Il sert de ressource à l'échelle du gouvernement et d'atout pour la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement. Le CIET a été créé en 2003. Sa fonction a été annoncée et soulignée dans la Politique de sécurité nationale du gouvernement en 2004¹³².

La Politique de sécurité nationale soulignait que la création de ce qui était alors appelé le Centre intégré d'évaluation des menaces reflétait celle des unités établies après les événements du 11 septembre 2001 par nos proches partenaires du Groupe des cinq, notamment le Joint Threat Assessment Centre du Royaume-Uni. Le nouveau centre canadien serait composé de représentants d'un large éventail de ministères et d'organismes, ce qui aiderait à éliminer les cloisonnements organisationnels dans la communication des renseignements. Avant la création du CIET, la Politique de sécurité nationale soulignait qu'« aucune évaluation globale et opportune regroupant le renseignement concernant des menaces potentielles provenant de nombreuses sources n'a été faite à l'échelle de la fonction publique pour mieux garantir un processus décisionnel davantage intégré »¹³³. Le mandat du nouveau centre a donc été défini de manière ambitieuse :

Le centre fera une analyse détaillée de toute information existante sur les menaces possibles pour le Canada et il communiquera les résultats de cette analyse aux instances compétentes. »¹³⁴

Ce programme ambitieux s'est avéré difficile à réaliser. La dotation en personnel a été un problème dès le départ, les ministères et les organismes n'étant pas toujours disposés à perdre des talents dans le domaine de l'analyse au profit du nouvel organisme. Des cadres et des canaux d'établissement de rapports ont dû être créés. Il a fallu que le CIET se forge une réputation en matière de qualité des rapports, qui a souvent été mise à mal par l'opinion selon laquelle il dépendait trop des



renseignements de sources ouvertes et avait tendance à reproduire les informations diffusées par les médias. Des décisions difficiles ont été nécessaires quant à la nature de la distribution des rapports du CIET et aux niveaux de classification associés. S'il a essayé de toucher un large éventail de premiers intervenants aux niveaux fédéral, provincial, territorial et municipal, il n'a pu le faire qu'avec de faibles niveaux de classification de sécurité pour ses rapports, ce qui a pu également nuire à sa réputation au sein de la collectivité du renseignement¹³⁵.

La plus grande ambition non réalisée du CIET est qu'il n'a jamais pu assumer une mission consistant à effectuer des évaluations intégrées des menaces sur un large éventail de questions. Cette mission élargie a été stimulée en partie par l'expérience de l'éclosion de SRAS au Canada en 2003 et par la prise de conscience des écarts qui existaient entre la sécurité de la santé publique et la sécurité nationale. La Politique de sécurité nationale, dans son chapitre sur les urgences touchant la santé publique, note que :

« Le gouvernement entend prendre à l'avenir toutes les mesures nécessaires pour intégrer pleinement sa démarche relative aux urgences touchant la santé publique dans le programme de sécurité nationale... le volet de la santé publique occupera une place importante dans les évaluations intégrées de la menace réalisées par le gouvernement. »¹³⁶

Aucun développement de ce type n'a eu lieu à aucun moment de l'évolution du CIET, y compris en ce qui concerne l'éclosion de la COVID-19 en 2020.

Les raisons en sont diverses – limites financières, problèmes de leadership, absence d'une direction gouvernementale identifiable en matière d'évaluations de la menace à grande échelle, et le fait que le CIET était logé au SCRS, dont il relevait pour les questions de gestion et qu'il était inévitablement entraîné dans l'orbite des activités du mandat du SCRS. La brève description du CIET sur le site Web du gouvernement du Canada indique qu'il « mène ses activités conformément aux dispositions et aux pouvoirs de la *Loi sur le SCRS* », ce qui comprend la définition des menaces à la sécurité du Canada en son article 2¹³⁷.

Au fil du temps, le CIET a été rebaptisé et recentré, pour devenir le Centre intégré d'évaluation du terrorisme en 2011, reflétant ainsi l'importance accordée aux menaces terroristes dans les années qui ont suivi le 11 septembre 2001. C'est ainsi qu'il fonctionne aujourd'hui, l'ambition initiale de se donner une large portée étant depuis longtemps oubliée¹³⁸. Dans une observation, l'ancienne analyste du SCRS Stephanie Carvin note que le CIET est peu transparent et que son mandat n'est pas clair. Elle fait également valoir que certains de ses rapports sur les mouvements de



protestation ont suscité la controverse au fil des ans. Sa conclusion est digne d'intérêt : « il semble clair que 15 ans après sa création, le CIET continue de lutter pour trouver sa place dans l'architecture de sécurité nationale du Canada »¹³⁹ [traduit par nos soins].

Les rapports du CIET sur le « Convoi de la liberté » étaient centrés sur la possibilité de menaces émanant de l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI), qui relevait directement du mandat du CIET en ce qui concerne les rapports sur les questions liées au terrorisme. L'éventualité d'une violence découlant de troubles civils était considérée comme une affaire relevant des forces policières, ne relevant pas du mandat du CIET¹⁴⁰. Mais cette distinction s'est avérée difficile pour la couverture du « Convoi de la liberté » par les services de renseignement.

Certaines informations classifiées du CIET sur le mouvement de protestation du « Convoi de la liberté » ont été divulguées au journaliste Justin Ling et utilisées dans un article que M. Ling a publié dans le journal *The Guardian*¹⁴¹. Le CIET s'est efforcé sans succès de déterminer la source de la fuite.

Plus récemment, une demande d'accès à l'information a conduit à la publication d'une série de rapports du CIET sur la manifestation, y compris les documents divulgués à M. Ling¹⁴². Cette publication fait suite à une demande d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP) de rapports, d'études et de notes de renseignements sur les manifestations à Ottawa et aux postes frontaliers canado-américains contre les mesures en lien avec la COVID-19. Les documents rendus publics en réponse à cette demande comprennent 11 rapports du CIET liés aux manifestations du « Convoi de la liberté », publiés entre le 26 janvier et le 24 février 2022¹⁴³. Ils n'incluent pas les rapports entrepris par la Direction de l'évaluation du renseignement du SCRS ni les rapports produits par le centre de sources ouvertes du SCRS. Dans leur ensemble, ils ne représentent peut-être pas tous les rapports réalisés par le SCRS, mais les documents du CIET, même caviardés, donnent un aperçu important de la nature de sa contribution au renseignement pendant les manifestations.

La toute première évaluation de la menace par le CIET a été publiée le 26 janvier, sous le titre « *Possibility of IMVE-driven opportunistic violence on the margins of truck convoy protest* ». L'évaluation de la menace est caviardée dans sa quasi-totalité, mais elle était au moins opportune en ce qu'elle signalait que le convoi de camions de protestation devait arriver à Ottawa les 28 et 29 janvier¹⁴⁴.

Ce premier rapport du CIET a été suivi d'une série d'autres rapports mettant l'accent sur le risque de violence découlant du discours de l'EVCI en ligne, de l'agitation



entourant le convoi de protestation et de la présence physique de certains acteurs de la menace de l'EVCI et de complotistes dans le mouvement du convoi. Le CIET prévoyait un éventuel affrontement violent entre les extrémistes et la police à l'arrivée du mouvement de protestation à Ottawa, mais il s'est également efforcé de distinguer les actions de protestation légitimes, auxquelles il a d'abord cru que les organisateurs du convoi adhéraient, et celles qui pourraient déboucher sur la violence extrémiste. Dans un second rapport daté du 27 janvier, le CIET a noté que la reprise des travaux parlementaires le 31 janvier pourrait motiver un « groupe de manifestants zélés à prolonger leur manifestation à Ottawa ou à chercher à interagir avec des politiciens canadiens »¹⁴⁵. Cette indication a été étayée par la reproduction d'une carte de la « Permanent Gridlock Zone » initialement diffusée sur 4chan le 27 janvier¹⁴⁶.

Les rapports du CIET des 26 et 27 janvier peuvent être utilement comparés aux notifications publiques faites par le Service de police d'Ottawa (SPO). Les mises à jour du SPO étaient une forme de renseignement public, dont il est question dans une section ultérieure du présent rapport, et signalaient l'évaluation par la police d'Ottawa de la menace posée par le « Convoi de la liberté ».

Lors d'un point de presse le 28 janvier, alors que le premier convoi de camions arrivait à Ottawa, le chef du SPO, Peter Sloly, a déclaré ce qui suit : « Les manifestations de cette fin de semaine seront uniques, fluides, risquées et significatives. Ces manifestations sont d'envergure nationale, à grande échelle, divisant l'opinion, et nous arrivent au terme de près de deux années complètes d'une tragique et fort stressante pandémie mondiale. »¹⁴⁷

Le chef Sloly a indiqué que le SPO avait été en contact avec les organisateurs des manifestations et qu'ils avaient indiqué qu'ils comptaient manifester pacifiquement, mais il a également souligné qu'il y avait de nombreux manifestants « parallèles » avec lesquels la police n'a pas pu échanger, ainsi que des intervenants des médias sociaux sur les plans national et international « qui pourraient se présenter aux manifestations, et qui incitent à la haine, la violence et la criminalité ».

Le chef Sloly a également été franc quant à ce que le SPO ne savait pas. La police ne disposait pas d'estimations confirmées du nombre de camions ou de manifestants qui comptaient se rendre à Ottawa. Elle n'avait pas de date établie de fin des manifestations – laissant entendre qu'elles pourraient déborder dans la semaine suivante.

Le chef du SPO a également indiqué le 28 janvier que la police d'Ottawa utilisait des approches d'« application de la loi fondée sur le renseignement », déclarant que le SPO avait rencontré ses partenaires pour élaborer un plan opérationnel « pour nous



assurer de détenir l'information et les renseignements à jour et de toutes les sources. Cette information et ces renseignements servent à éclairer l'éventail des risques, menaces et variables »¹⁴⁸.

L'analyse du renseignement du SPO dépasse la portée du présent rapport, tout comme le plan opérationnel qui a été déployé pour faire face à la manifestation du « Convoi de la liberté » à Ottawa, plan qui a été fortement critiqué. Il convient toutefois de noter que le tableau du renseignement dont disposait le SPO, du moins la partie communiquée en public, présentait des éléments communs avec celui du CIET et, à certains égards, dépassait le rapport du CIET dans sa description précoce de la dynamique de la manifestation du « Convoi de la liberté ».

Dans son rapport du 3 février, le CIET a continué d'évaluer la possibilité d'une « violence opportuniste de faible intensité » dans les jours à venir, alimentée par plusieurs facteurs : la présence « éventuelle » de partisans de l'EVCI, les frustrations des manifestants et les contre-manifestations et actions des citoyens¹⁴⁹. Cette évaluation a été répétée après la deuxième fin de semaine de présence du convoi de camions à Ottawa et des manifestations à travers le pays. Elle a relevé un changement dans l'objectif initial, qui était de soutenir les camionneurs opposés aux politiques gouvernementales de vaccination contre la COVID-19, pour devenir une manifestation plus large regroupant « divers groupes s'opposant aux mesures de santé publique »¹⁵⁰. Selon la mise à jour de l'évaluation de la menace effectuée par le CIET le 7 février, quelque 7 000 personnes ont participé à des manifestations et à des contre-manifestations pendant la fin de semaine précédente à Ottawa. Les manifestations ont été jugées « relativement pacifiques » mais des inquiétudes ont été exprimées quant au discours violent en ligne et à la présence physique d'extrémistes idéologiques lors de certaines manifestations¹⁵¹.

Encore une fois, les rapports du CIET peuvent être comparés aux points de presse du SPO pour évaluer la menace posée par le « Convoi de la liberté ». Le vendredi 4 février, alors que commençait la deuxième fin de semaine de manifestations à Ottawa, le chef du SPO a déclaré que la police mettrait en œuvre une stratégie d'intensification et de confinement. Il a souligné que les résidents du centre-ville d'Ottawa avaient été « gravement touchés par des actes illicites », notamment le harcèlement, les méfaits, les crimes haineux et les nuisances sonores. Il a noté que les services de police nationaux, provinciaux et locaux intensifiaient leurs efforts de collecte de renseignements et que ces efforts permettraient de recueillir des preuves en vue de poursuites pénales. Le chef Sloly a admis que « l'occupation actuelle » de la Cité parlementaire n'était toujours pas réglée. Il a estimé que les manifestants de la « zone rouge » étaient « très bien organisés, bien financés et extrêmement résolus à résister aux efforts visant à terminer pacifiquement la manifestation ». Cette



situation, a précisé le chef du SPO, demeure « très volatile et très dangereuse »¹⁵². Dans ses déclarations publiques, le SPO a démontré, une fois de plus, qu'il était en avance sur le CIET dans la description de la nature de la menace du « Convoi de la liberté ».

À l'approche de la troisième fin de semaine de manifestations, le CIET a émis une nouvelle note dans son rapport sur les menaces, le 10 février. Il craignait maintenant que les partisans de l'EVCI « se sentent renforcés par le niveau de désordre résultant des manifestations »¹⁵³ [traduit par nos soins]. Pour le SPO, cela n'aurait pas été une nouveauté. Il a également noté une augmentation du discours violent en ligne en réponse aux mesures policières ou aux menaces de mesures prises par le SPO – y compris une invitation aux manifestants à recueillir les renseignements personnels des policiers et des politiciens qui soutenaient les mesures du SPO. Une version « corrigée » mais très similaire, publiée le lendemain, constituait le dernier rapport du CIET sur les menaces produit avant les réunions de fin de semaine du Groupe d'intervention en cas d'incident du Cabinet et la décision du gouvernement d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février¹⁵⁴.

Au moment où le CIET concluait sa série d'évaluations de la menace avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le SPO a tenu un autre point de presse, le 10 février. Le chef Sloly a commencé par évoquer ses efforts pour obtenir des ressources supplémentaires de la part de partenaires fédéraux et provinciaux afin de faire face à une occupation illégale, une question sur laquelle il a insisté à plusieurs reprises et qui, selon lui, était essentielle pour gérer la manifestation. La Police provinciale de l'Ontario a pris l'initiative d'essayer de coordonner les ressources policières supplémentaires qui pourraient être envoyées à Ottawa. Les crimes haineux ont fait l'objet d'une enquête et des arrestations ont été effectuées. Le chef Sloly a exhorté d'autres manifestants à ne pas venir à Ottawa pendant la fin de semaine et les a mis en garde contre les activités illicites. Il a noté que 400 camions se trouvaient toujours dans la zone rouge et qu'au moins un important exploitant de services de remorquage avait été menacé; d'autres exploitants se sont montrés peu coopératifs. Interrogé sur l'implication d'anciens militaires et policiers dans la manifestation, il a souligné ce qu'il a appelé la capacité sans précédent du mouvement de protestation, qui posait un risque important¹⁵⁵.

Après la levée de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 23 février, le CIET a publié un rapport le jour suivant en faisant la triste observation suivante :

« Les partisans de l'EVCI continueront d'encourager et de tirer parti des sentiments antigouvernementaux et des mouvements de protestation, qu'ils soient liés à la pandémie ou à d'autres questions, dans le but d'ébranler la confiance du public et la



cohésion sociale, et de rallier des personnes vulnérables à leur cause idéologique. »¹⁵⁶ [traduit par nos soins]

Le CIET a estimé que les menaces provenant de l'EVCI persisteraient « jusqu'à un avenir prévisible »¹⁵⁷.

Plusieurs choses méritent d'être notées à propos de la série de rapports du CIET. L'une d'elles est leur caractère purement général. Ils n'évoquent systématiquement que des résultats possibles. Des prévisions plus précises sur la dynamique du mouvement de protestation étaient absentes. Même les niveaux de confiance dans leurs observations n'étaient pas indiqués – du moins dans les pages caviardées. La seule exception est la conclusion répétée selon laquelle une attaque terroriste « coordonnée et complexe » résultant du « Convoi de la liberté » était peu probable. L'incapacité de produire des renseignements plus « exploitables », par opposition aux renseignements contextuels, aurait vraisemblablement diminué la valeur de ces rapports pour les décideurs et n'aurait pas aidé à rendre ces derniers réceptifs aux rapports du CIET.

Le deuxième point est que les rapports du CIET n'ont pas fourni une vue d'ensemble du mouvement de protestation, de ses dirigeants, de ses membres ou de ses objectifs déclarés. Le CIET s'est concentré plus étroitement sur tout élément d'EVCI, que ce soit en termes de discours en ligne ou de présence de partisans connus d'EVCI et de complotistes antigouvernementaux dans le camp des manifestants. Il s'agissait d'un objectif important qui s'inscrivait clairement dans le cadre du mandat du CIET et de celui de son hôte, le SCRS. Mais dans cette optique d'évaluation, on a peut-être eu tendance à supposer que d'autres éléments du mouvement de protestation, peu scrutés, étaient engagés dans une manifestation démocratique licite et ne partageaient pas, d'une manière ou d'une autre, les sentiments antigouvernementaux/anti-autorités répandus parmi les idéologues de l'EVCI. Une approche bifurquée du mouvement de protestation, séparant les éventuels éléments de l'EVCI des autres, était une construction artificielle, d'autant plus que le CIET a observé que l'incitation à l'EVCI pouvait déclencher une violence opportuniste de la part de manifestants individuels (« personnes agissant seules ») ou que les influenceurs de l'EVCI pouvaient trouver des moyens de mobiliser le mouvement de protestation plus large vers la violence en exploitant les frustrations des manifestants et en misant sur la diffusion de théories du complot.

Une troisième observation est qu'à aucun moment le CIET n'a été capable de prévoir ou de commenter les tactiques de blocage des postes frontaliers mises au point par le « Convoi de la liberté ». Ses mesures de la menace n'incluaient pas les menaces contre les infrastructures essentielles. En ce qui concerne la manifestation de Coutts,



en Alberta, le 7 février, il s'est contenté de commenter que « l'ampleur de la manifestation a fluctué au cours des dix derniers jours. Et aucune information ne permet de penser que les organisateurs ont l'intention de terminer la manifestation »¹⁵⁸. Le barrage frontalier de Coutts est devenu l'un des points chauds les plus dangereux des manifestations du « Convoi de la liberté ». Une évaluation de la menace réalisée par le CIET le 17 février, quelques jours après les arrestations effectuées à Coutts et la saisie d'armes et de gilets pare-balles, n'a curieusement fait aucune mention de ces développements malgré une large couverture médiatique¹⁵⁹.

Le CIET n'a fait aucun rapport sur le blocage de la frontière au pont Ambassador (du moins dans les documents publiés) ou à d'autres endroits (Emerson, au Manitoba, et l'autoroute du Pacifique en Colombie-Britannique).

Les comparaisons entre les évaluations de la menace connues du CIET et les informations rendues publiques par le Service de police d'Ottawa donnent à penser que le SPO avait, dès le départ, une meilleure appréciation globale de la menace posée par le mouvement du « Convoi de la liberté », même si ses opérations de maintien de l'ordre étaient dépassées par l'ampleur, la volatilité et la durée des manifestations dans le centre-ville d'Ottawa.

Le CIET a travaillé dans un sillon étroit. Cela peut expliquer, en partie, le choix tardif du Groupe d'intervention en cas d'incident du Cabinet à se tourner vers le Secrétariat d'évaluation du renseignement au BCP pour obtenir un tableau plus intégré du renseignement. Mais il s'agit également d'une observation sur la mesure dans laquelle le CIET s'est éloigné de la vision initiale qui avait présidé à sa création en 2003-2004.

Un récent rapport indépendant sur la sécurité nationale canadienne, publié en mai 2022, a formulé une recommandation intéressante selon laquelle le CIET devrait être retiré du SCRS et fusionné avec le Secrétariat de l'évaluation du renseignement au BCP, pour relever de la CSNR. La justification de cette recommandation n'était pas ouvertement fondée sur les défis de l'évaluation du renseignement posés par la manifestation du « Convoi de la liberté », mais renvoyait plutôt à la nécessité d'une unité d'évaluation centrale forte qui pourrait également servir de fonction de coordination de l'évaluation dans l'ensemble du gouvernement du Canada et aider à renforcer « la cohérence du cycle du renseignement »¹⁶⁰. Cela ressemble à une réincarnation de la vision originale du CIET, et pourrait être rendu d'autant plus nécessaire par les expériences des manifestations du « Convoi de la liberté ».



La Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Aux côtés du SCRS et du CIET, la GRC a joué un rôle déterminant en conseillant le gouvernement sur les menaces potentielles à la sécurité nationale posées par le « Convoi de la liberté », un rôle qui découle de son mandat d'enquêter et de prévenir les activités criminelles liées à la sécurité nationale. Ce mandat est exécuté dans le cadre du programme de la police fédérale de la GRC, la surveillance et la coordination étant assurées par l'unité de sécurité nationale de la police fédérale au quartier général de la GRC à Ottawa, dirigée par un commissaire adjoint. Les enquêtes elles-mêmes sont menées par les équipes des divisions régionales de la GRC, dont certaines disposent d'équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN). Il existe, par exemple, des EISN à Ottawa (division nationale), en Ontario (division O, basée à Toronto) et en Alberta (division K, basée à Calgary)¹⁶¹.

Comme nous l'avons mentionné, la GRC gère l'échange de renseignements avec le SCRS, un partenaire important, conformément à un document-cadre appelé « Une vision 2.0 », actuellement en cours d'examen¹⁶². Une référence caviardée aux relations qui existent entre la GRC et le SCRS dans les points de discussion préparés à l'intention de la CSNR en vue d'une réunion des sous-ministres le 9 février indique simplement que « la GRC entretient de bonnes relations avec le SCRS »¹⁶³ [traduit par nos soins].

Les éléments de preuve disponibles ne permettent pas d'évaluer l'efficacité de la gestion du partage des renseignements entre les deux organismes pendant les manifestations du « Convoi de la liberté », mais il est peu probable que des problèmes profondément enracinés aient été entièrement surmontés.

Une sélection de rapports sur les menaces de la GRC a été rendue disponible grâce à une demande d'accès à l'information. Il ne s'agit peut-être pas d'un tableau complet du point de vue de la GRC en matière de renseignement, mais il semble que les évaluations des menaces menées par la GRC reproduisent les mêmes lacunes que les rapports du CIET en ce qui concerne leur généralité et leur incapacité à fournir une analyse prospective.

Les détails de la distribution de ces rapports sur les menaces de la GRC ne sont pas disponibles. Selon le témoignage fourni par la commissaire Lucki le 10 mai 2022 devant le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, la GRC a fourni des rapports de situation pendant toute la durée de la manifestation du « Convoi de la liberté »; ces rapports ont été remis au Bureau du Conseil privé, qu'elle a décrit



comme étant l'organisme qui « conserve et distribue toute l'information concernant cet événement »¹⁶⁴.

Les rapports de la GRC sur le « Convoi de la liberté » ont été établis par l'Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (ERCCI), qui fait partie du Renseignement national de la Police fédérale de la GRC. L'équipe a émis des avis de menace spéciaux sur le « Convoi de la liberté » à partir du 25 janvier et jusqu'au 11 février 2022 au moins. Ces avis, qui ont été diffusés avec un faible niveau de sécurité (« Protégé A »), se sont appuyés presque exclusivement sur les renseignements de sources ouvertes, que l'équipe a documentés et conçus, selon elle, « pour fournir une connaissance de la situation des menaces à l'ordre public, à la sécurité publique et à la sécurité des fonctionnaires et agents publics découlant des discours violents en ligne s'opposant aux restrictions de santé publique nouvelles et existantes »¹⁶⁵ [traduit par nos soins]. La connaissance de la situation par la GRC était essentiellement une forme de rapport de renseignements courants.

Le point de départ des avis de menace était une série d'éléments inconnus, notamment le nombre de véhicules et de manifestants associés au « Convoi de la liberté », les cibles potentielles de leur manifestation à Ottawa et l'utilisation des fonds collectés en ligne. Les rapports publiés à partir du 25 janvier identifiaient systématiquement les acteurs de l'EVCI comme faisant partie du convoi, mais aucune décision n'a été prise quant à la probabilité d'une action de l'EVCI¹⁶⁶. Les rapports de l'ERCCI ont rapidement ajouté un autre élément inconnu important : la durée de temps que les manifestants pourraient rester campés à Ottawa¹⁶⁷.

Dès le départ, les avis de menace de l'ERCCI ont dépeint un mouvement de protestation extrêmement diversifié, allant de ceux qui avaient connu des « difficultés » en raison de la COVID-19, aux idéologues qui cherchaient à participer au « Convoi de la liberté » pour « diffuser leur discours ». Au sein de ce dernier groupe, l'équipe de la GRC a estimé qu'il existait une « diversité de points de vue » concernant le recours à la violence. L'ERCCI a été particulièrement intéressée, car elle a observé la dynamique sociale du mouvement de protestation par l'entremise des médias sociaux pour déterminer son attitude vis-à-vis des forces de l'ordre¹⁶⁸.

Les intentions sur lesquelles repose la manifestation du « Convoi de la liberté » sont restées un mystère pour l'ERCCI, même lorsque les camions ont commencé à arriver à Ottawa. La présence de machinerie lourde sur certains des camions de transport se dirigeant vers Ottawa était considérée comme une énigme. L'ERCCI a simplement fait remarquer qu'« il est possible qu'elle soit utilisée pour obstruer des zones ». Un message publié en ligne, accompagné d'une photo, faisant référence à un hélicoptère du « Convoi de la liberté » et à un pilote de drone associé à la manifestation



(précisions inconnues), a peut-être déclenché la décision d'émettre un « NOTAM » interdisant l'accès à l'espace aérien au-dessus d'une grande partie du centre-ville d'Ottawa¹⁶⁹.

Après la première fin de semaine du campement du « Convoi de la liberté » dans le centre-ville d'Ottawa, l'ERCCI a essayé de se projeter dans l'avenir, mais les sources du RSO ne lui ont fourni que peu d'aide directe : « il y a peu de renseignements publiés sur les activités officielles prévues pour la semaine à venir » [traduit par nos soins]. L'équipe de la GRC a pris note de l'information en ligne indiquant que certains manifestants avaient l'intention de rester jusqu'à ce que les restrictions de santé publique et la vaccination obligatoire soient levées, mais elle n'a pas évalué la probabilité que cette manifestation se développe¹⁷⁰.

L'ERCCI a fait observer des actions de solidarité dans toutes les provinces du Canada et a formulé des prévisions pessimistes sur l'incidence potentielle de l'action de la police, en déclarant qu'une telle action lors d'un événement donné « sera probablement perçue négativement et pourrait déclencher d'autres activités de solidarité ou un comportement néfaste ailleurs »¹⁷¹ [traduit par nos soins].

Inexplicablement, l'ERCCI a fait une pause d'une semaine, entre le 3 et le 10 février, dans la publication de ses avis de menace. Dans sa dernière mise à jour disponible avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, l'équipe de la GRC a publié son rapport le plus long à ce jour. Le 10 février, elle était prête à conclure, à partir des sources du RSO, que les manifestants n'avaient aucune intention de quitter Ottawa. Même à ce moment-là, l'ERCCI ne savait pas si le mouvement de protestation se contenterait de rencontrer des représentants du gouvernement ou s'il poursuivrait des objectifs maximalistes pour forcer la levée de toutes les restrictions de santé publique. Cette incertitude était renforcée par la conviction croissante qu'il n'y avait pas de véritable « leadership central » dans les manifestations d'Ottawa¹⁷².

L'ERCCI a également remarqué, pour la première fois, que des partisans du convoi ayant travaillé dans les forces de l'ordre et l'armée étaient associés aux organisateurs du convoi. On craignait que leur connaissance des tactiques et techniques policières ne soit déployée par le « Convoi de la liberté » pour contrer les actions des forces de l'ordre. À cela s'ajoutait une crainte spéculative du potentiel de « menaces internes graves » de la part des membres actifs des forces de l'ordre et de l'armée. Comme l'indique l'avis de menace :

« Les personnes qui n'ont pas perdu leur emploi, mais qui ont de la sympathie pour le mouvement et pour leurs anciens collègues, peuvent être en mesure de partager



des renseignements relatifs aux forces de l'ordre ou à l'armée avec les manifestants du convoi. »¹⁷³ [traduit par nos soins]

C'était une déclaration percutante. On ne sait pas sur quoi elle se fonde. Ce que nous savons, c'est qu'au 10 février, l'ERCCI était en liaison avec les sections divisionnaires des analyses criminelles de la GRC partout au Canada et qu'elle alimentait ses rapports dans un tableau d'« actions de solidarité » à l'échelle nationale.

La ligne de démarcation pour toute forme de rapport de renseignement consiste à franchir la frontière entre la présentation de l'information situationnelle pour éclairer l'élaboration des politiques et l'utilisation du renseignement pour orienter l'élaboration des politiques dans une direction souhaitée. Les rapports de l'ERCCI n'ont franchi aucune ligne de démarcation, et n'ont probablement pas eu le pouvoir ou l'influence de le faire. En outre, les rapports de l'ERCCI n'ont pas non plus été utiles pour évaluer les intentions, les capacités ou les orientations futures prévues du « Convoi de la liberté ». Sa note de pessimisme répétitive sur le retour probable de toute action des forces de l'ordre face à ce qu'elle décrit comme un mouvement national est frappante. L'ERCCI n'a jamais été prête à se prononcer de façon décisive sur la composition idéologique du « Convoi de la liberté ». Le portrait qu'elle a dressé le 10 février n'a guère changé par rapport à celui qu'elle avait présenté dans son premier rapport le 25 janvier :

« L'ERCCI estime que cette manifestation a attiré le soutien, en personne et en ligne, d'individus ayant un éventail de plaintes : certains qui ont des plaintes intrinsèquement idéologiques et d'autres qui ont peut-être connu des difficultés personnelles en raison de la COVID-19 ou qui ressentent une lassitude face à la pandémie. Dans l'ensemble, il existe un sentiment antigouvernemental fondé sur le fait que les manifestants veulent que les restrictions de santé publique soient levées et que le gouvernement a le pouvoir de le faire. Toutefois, tous les individus susceptibles d'exprimer des opinions antigouvernementales sur le sujet précis des restrictions de santé publique ne semblent pas soutenir des activités extrêmes et il existe des opinions diverses concernant le recours à la violence pendant le convoi. »¹⁷⁴ [traduit par nos soins]

Il y a plusieurs façons de lire cette évaluation résolument impartiale. Il peut s'agir d'un portrait réaliste ou d'un portrait beaucoup trop compatissant. Ce qui est clair, c'est que les avis de menace de l'ERCCI ont maintenu une image relativement inchangée de la composition du mouvement de protestation depuis le début de ses rapports et n'ont pas réussi à cerner les changements dynamiques.



Les rapports sur les menaces établis par l'équipe de la GRC traduisent deux périls. Le premier est l'incapacité de traiter les renseignements de sources ouvertes autrement que comme un regroupement vaste et diversifié d'informations dont on ne peut tirer aucune conclusion. Le RSO sur une cible peut même conduire à des perceptions déformées influencées par le contenu des messages véhiculés sur les médias sociaux, s'il n'est pas correctement évalué – comme si on prenait ce qui nous est présenté « au pied de la lettre » [traduit par nos soins]. Le deuxième péril concerne l'absence de toute valeur ajoutée à ces rapports de renseignement, bien qu'ils s'appuient, comme ils l'ont fait, sur la meilleure source d'information disponible sur le « Convoi de la liberté ».

La GRC n'était pas mieux placée que ses partenaires du renseignement pour offrir une alerte précoce sous forme de renseignements exploitables sur les manifestations du « Convoi de la liberté » en général. Toutefois, dans un cas précis, une enquête d'une EISN de la GRC, faisant appel à divers outils d'investigation, a permis d'arrêter un groupe de personnes associées au blocus frontalier à Coutts, en Alberta, et plus particulièrement impliquées dans la sécurité des manifestants. Les membres de ce « sous-groupe », tels qu'ils ont été définis dans les demandes de mandats judiciaires caviardées, avaient transporté des armes et des gilets pare-balles vers un site situé près du blocus. Ils ont été arrêtés dans la soirée du 13 février et dans la matinée du 14 février 2022 et accusés par la GRC de conspiration de meurtre, à la suite d'une fouille de trois remorques¹⁷⁵. Parmi le matériel saisi, outre des armes létales, figurait un gilet pare-balles avec un écusson « Diagonon ». Diagonon est une organisation d'extrême droite dont les activités ont été analysées par le Canadian Anti-Hate Network¹⁷⁶. Le réseau a identifié deux des individus arrêtés à Coutts comme ayant des liens antérieurs avec Diagonon.

Comme l'indiquent les demandes de mandats judiciaires, la GRC a non seulement inséré deux agentes d'infiltration dans le groupe de manifestants, qui ont fourni des renseignements essentiels sur l'organisation et la direction de la manifestation, ainsi que sur un réseau de contrebande d'armes, mais aussi utilisé d'autres techniques secrètes d'obtention de renseignements, notamment des recherches sur les médias sociaux et des écoutes électroniques en cas d'urgence¹⁷⁷. L'adhésion du SCRS à l'EISN de l'Alberta, basée à Calgary, indique sa participation probable, sous une forme ou une autre, à la collecte de renseignements sur le blocus de Coutts. La capacité de déployer avec succès des agentes d'infiltration de la GRC, toutes deux de sexe féminin, au sein du groupe de manifestants, suggère une enquête de longue haleine en cours sur la menace de l'EVCI qui a été présentée à Coutts et peut être une indication frappante d'au moins un succès d'enquête face aux développements menaçants présentés par les éléments du « Convoi de la liberté ».



Les éléments de preuve disponibles ne permettent pas de déterminer si les rapports de la GRC ou d'autres organismes sur les événements survenus à Coutts, juste avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ont eu une incidence déterminante sur la décision du gouvernement. Comme indiqué plus haut, le CIET, qui est l'un des principaux organismes chargés d'établir des rapports sur les menaces, ne semble pas s'être intéressé à ces événements. Son regard a peut-être été centré sur Ottawa.

Le travail de renseignement de la GRC était censé être renforcé par une initiative clé entamée en 2014 : la création du Centre des opérations conjointes sur la sécurité nationale (COCSN). Le COCSN a été mis en place en tant que centre de fusionnement de l'information interinstitutions pour faire face aux menaces posées par le terrorisme et les voyageurs à haut risque, s'inspirant initialement de l'expérience des attaques terroristes d'octobre 2014 sur la Colline du Parlement et au Québec. En 2017, le COCSN comptait des représentants de la GRC, de l'ASFC, du SCRS, d'IRCC, du MDN, du CANAFE, du CST, d'AMC et de l'ARC. Le COCSN se voulait un centre d'expertise sur les enquêtes relatives à la sécurité nationale, pour partager l'information et les renseignements entre ses partenaires et pour aider à coordonner une réponse pangouvernementale aux « enjeux émergents »¹⁷⁸. On ne sait pas s'il a rempli l'une de ces fonctions en janvier et février 2022. Le fait qu'il mette l'accent explicitement sur le terrorisme et les voyageurs à haut risque peut avoir limité son rôle opérationnel en tant que centre de fusion des renseignements sur les manifestations du « Convoi de la liberté ». On ignore dans quelle mesure l'Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC a assuré la liaison avec le COCSN.

Comme le SCRS, la GRC peut avoir été influencée, dans ses efforts globaux visant à utiliser efficacement le RSO, par des problèmes de longue date et non résolus concernant la collecte et l'utilisation de renseignements provenant de la surveillance des médias sociaux. Comme le SCRS, la GRC a fait l'objet de critiques publiques pour son déploiement de tactiques d'« espionnage ». Très récemment, ces critiques ont été centrées sur l'utilisation par la GRC de logiciels espions commerciaux pour collecter les données des téléphones portables¹⁷⁹.

Les défis que pose le RSO à la GRC remontent à 2014, lorsque la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes (CCETP) relatives à la GRC a ouvert deux enquêtes sur la gestion des manifestations par la GRC. L'une était une enquête d'intérêt public découlant d'une plainte déposée par la BCCLA sur les actions menées par la GRC dans le cadre d'enquêtes sur les personnes impliquées dans des manifestations contre les oléoducs en Colombie-Britannique. L'autre était une plainte et une enquête du président sur l'action de la GRC dans la gestion des manifestations contre l'exploration du gaz de schiste par une entreprise du Nouveau-Brunswick qui



exerçait ses activités, en partie, sur les terres de la Première Nation d'Elsipogtog. Les deux enquêtes de la CCETP ont abouti essentiellement aux mêmes conclusions en ce qui concerne les lacunes de la politique d'utilisation des renseignements de sources ouvertes par la GRC.

Les deux enquêtes ont progressé lentement; les réponses tardives de la GRC n'ont fait qu'accentuer cette lenteur. La CCETP a publié un rapport provisoire sur la gestion des manifestations contre le gaz de schiste en 2019, et a reçu la réponse de la GRC à son rapport en juin 2020, dans laquelle la GRC a rejeté certaines de ses recommandations. La CCETP a publié un rapport final sur les manifestations contre le gaz de schiste en novembre 2020, six ans après le début de son enquête¹⁸⁰. L'une des recommandations rejetées par la GRC concernait la conclusion de la CCETP selon laquelle la politique de la GRC en matière de collecte de renseignements de sources ouvertes était déficiente et devait être renforcée, notamment en ce qui concerne les limites de la collecte de renseignements personnels sur les sites de médias sociaux, l'utilisation autorisée de ces renseignements, les processus de vérification et les limites de conservation. La commissaire de la GRC a présenté à la CCETP une défense détaillée de l'utilisation par la GRC des renseignements de sources ouvertes et de son importance en tant qu'outil d'enquête pour la gestion des manifestations publiques, un besoin qui va au-delà d'un lien avec des activités criminelles¹⁸¹. La CCETP n'a pas été satisfaite de la réponse de la commissaire. Comme l'a dit le président de la CCETP, « la GRC a fortement rejeté les recommandations de la Commission visant à limiter la collecte et la conservation de renseignements de sources ouvertes. La Commission a exprimé de grandes préoccupations au sujet de l'approche de la GRC dans de tels cas »¹⁸². Une impasse similaire s'est développée entre la CCETP et la GRC au sujet des recommandations presque identiques de la CCETP dans son rapport final sur l'utilisation des renseignements de sources ouvertes en réponse aux manifestations contre les oléoducs en Colombie-Britannique¹⁸³.

La GRC a effectué une vérification interne de ses politiques en matière de renseignements de sources ouvertes alors que les enquêtes de la CCETP étaient toujours en cours¹⁸⁴. La vérification a permis de cerner une pratique de la GRC qui distingue trois niveaux de collecte de renseignements de sources ouvertes. Le niveau 1 a été décrit comme des activités en ligne non déguisées pouvant impliquer des éléments tels que la recherche, l'analyse de l'environnement, les demandes de renseignements et la mobilisation publique, et a été considéré comme présentant un faible risque. Le niveau 2 correspond aux activités en ligne passives liées aux enquêtes et au renseignement menées pour « faire preuve de discrétion », c'est-à-dire qu'il n'y a pas de communication directe avec une cible de la collecte de RSO.



Le niveau 3 était une surveillance « secrète » conçue pour dissimuler et sauvegarder toute collecte de RSO par la GRC. L'équipe de vérification a publié un rapport final en janvier 2021, lequel était fondé sur une étude de l'utilisation du RSO entre avril 2018 et mars 2019. Le rapport de vérification est parvenu à un certain nombre de conclusions, notamment que les activités de collecte de RSO liées à Internet n'étaient pas cohérentes ou conformes aux lignes directrices et qu'un cadre de gouvernance plus solide était nécessaire. L'enquête a révélé que de nombreux employés n'étaient pas au courant de la politique existante – le M.O. (Manuel des opérations), chap. 26.5, « Utilisation d'Internet aux fins d'enquête et de renseignements criminels ». L'équipe de vérification s'est inquiétée des risques pour les enquêtes « si les utilisateurs ne sont pas au courant des méthodes appropriées de saisie, de stockage et conservation de RSO [renseignement de sources ouvertes] ». Les risques cernés comprenaient les dommages potentiels à la suite de poursuites judiciaires, les risques liés à la réputation, et la possibilité de restrictions imposées à l'utilisation future du RSO. L'équipe de vérification a préconisé une meilleure formation et un meilleur échange de renseignements¹⁸⁵.

Le rapport de vérification suggère également que les solutions technologiques conçues pour la collecte de RSO de niveau 2 étaient peut-être incomplètes, notamment la création d'une solution infonuagique, impliquant une protection contre l'attribution aux ordinateurs de la GRC, et l'utilisation de téléphones intelligents pour le RSO. Comme l'indique le rapport de vérification, « Toute solution de TI à l'échelle de l'organisation pour les activités de niveau 2 doit prendre en considération l'utilisation répandue d'appareils mobiles ainsi que les risques possibles liés à l'attribution, les exigences en matière de GI et les considérations liées à la protection des renseignements personnels »¹⁸⁶.

En réponse, la GRC a entrepris de créer un « centre » des politiques avec une expertise centralisée sur le RSO, ce qui manquait selon l'équipe de vérification, et de mettre en place un « groupe de travail sur la surveillance » pour aider à élaborer une nouvelle série de politiques et à réviser le document M.O., chap. 26.5, existant¹⁸⁷. L'ensemble de ces activités devait se dérouler entre 2020 et 2021, mais on ne sait pas dans quelle mesure ces activités ont été achevées et appliquées, et les travaux ont pu être retardés en raison de la pandémie.

En raison de critiques antérieures très médiatisées et de travaux de développement en cours, la GRC n'était peut-être pas bien placée pour exploiter pleinement le RSO comme outil de renseignement important en réponse au « Convoi de la liberté ». La détermination des besoins futurs de la GRC en matière de RSO serait un élément important de tout examen systématique du système de SNR dans son ensemble.



L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

L'Agence des services frontaliers du Canada a été créée en décembre 2003 dans le cadre d'un vaste remaniement de l'architecture et de la gouvernance de la sécurité au Canada. L'ASFC fait partie du portefeuille du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, créé à la même époque. La création initiale reposait sur un décret en conseil; la législation sur l'ASFC a suivi en 2005. La *Loi sur l'ASFC* n'énumère pas d'activités précises en matière de sécurité nationale, de renseignement ou d'application de la loi, mais confère à l'ASFC un mandat de haut niveau qui comprend le soutien des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique¹⁸⁸.

Les opérations de l'Agence des services frontaliers du Canada ont été profondément touchées par les événements entourant les blocages illégaux à la frontière. Ces blocages ont touché le cœur du mandat de l'ASFC en matière d'intégrité de la frontière aux points d'entrée et de prise de décision sur l'admissibilité des personnes et des marchandises à la frontière. Quatre points d'entrée principaux, soit le pont Ambassador en Ontario, Coutts en Alberta, Emerson au Manitoba et l'autoroute du Pacifique en Colombie-Britannique, ont été fermés pendant plusieurs jours en raison des manifestations. Il a fallu dérouter la navette frontalière.

Les « points d'entrée » officiels sont des zones sécurisées et contrôlées qui ne sont pas accessibles aux personnes autres que celles qui franchissent la frontière. En vertu de la *Loi sur les douanes*, entraver le travail d'un agent de sécurité frontalière (ASF) constitue une infraction criminelle. Toutefois, il est important de noter que l'ASFC n'a aucune compétence ni aucun pouvoir d'exécution en ce qui concerne les mesures de protestation prises pour bloquer l'accès aux points d'entrée, comme l'installation de barrières en béton ou de machinerie lourde, au-delà de la zone physique limitée et définie du point d'entrée. De telles activités doivent être menées par le service de police compétent. À deux endroits, les agents de l'ASFC ont dû verrouiller les portes des bureaux pour empêcher l'entrée.

Le *Règlement sur les mesures d'urgence*, promulgué le 15 février 2022, confère à l'ASFC un nouveau pouvoir distinctif lui permettant d'interdire l'entrée aux ressortissants étrangers identifiés comme cherchant à participer à un rassemblement public interdit ou à le faciliter. L'ASFC a confirmé une déclaration du premier ministre selon laquelle certains ressortissants étrangers ont été refoulés à la frontière, sans toutefois fournir de chiffres exacts¹⁸⁹.



Bien que les blocages frontaliers aient eu des répercussions sur les opérations de l'ASFC, son rôle d'intervention s'est largement limité à la gestion des déviations recommandées pour la circulation transfrontalière et, une fois la *Loi sur les mesures d'urgence* invoquée, à l'identification et à l'interdiction de l'entrée de ressortissants étrangers venant au Canada pour participer à un rassemblement public interdit. On ne sait pas si l'ASFC a produit un éventail de rapports sur les menaces pendant les blocages frontaliers du « Convoi de la liberté ».

Le libellé actuel de la *Loi sur les mesures d'urgence* ne prévoit pas précisément la sécurisation des infrastructures essentielles, notamment les infrastructures essentielles à la frontière. Il s'agit d'un élément de la législation qui pourrait nécessiter une révision, à la lumière de l'expérience des activités de protestation à Ottawa et aux points de passage frontaliers au début de 2022¹⁹⁰. Il pourrait être nécessaire d'apporter des modifications législatives et/ou réglementaires, notamment la définition des menaces à la sécurité du Canada, à la *Loi sur le SCRS*. De telles modifications peuvent être envisagées à la lumière des efforts actuels du gouvernement fédéral pour mettre à jour sa stratégie en matière d'infrastructures essentielles, qui date de 2009 et qui n'inclut pas les infrastructures frontalières parmi les dix secteurs d'infrastructures essentielles cernés¹⁹¹.

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)

Le CANAFE, créé en 2000, a été décrit par un commentateur comme un « centre d'échange » de renseignements financiers¹⁹². Il fonctionne à l'intersection entre les institutions financières du Canada et les partenaires des forces de l'ordre et de la sécurité nationale. Selon son statut, le CANAFE :

« ...recueille, analyse, évalue et communique des renseignements utiles pour la détection, la prévention et la dissuasion en matière de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes. »¹⁹³

En vertu de la loi, les institutions financières ont la responsabilité de déclarer au CANAFE certaines catégories d'opérations suspectes potentiellement liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme¹⁹⁴. Le CANAFE examine ensuite les déclarations d'opérations douteuses (DOD) qui lui sont transmises et les évalue en fonction des « motifs raisonnables de soupçonner ». En fonction des résultats de l'évaluation, le CANAFE peut alors soumettre des rapports de divulgation aux forces de maintien de l'ordre et à d'autres organismes d'enquête exerçant dans



le domaine de la criminalité et de la sécurité nationale. Dans le cas de menaces à la sécurité nationale, le CANAFE peut communiquer des renseignements au SCRS, à un service de police compétent, à l'ASFC et au ministère de la Défense nationale. Les renseignements désignés que le CANAFE peut fournir sont énoncés dans la loi et comprennent un large éventail de renseignements d'identification, y compris le casier judiciaire d'une personne impliquée dans une opération suspecte. Il n'a pas été possible de savoir si le CANAFE a établi des rapports de divulgation liés au financement du « Convoi de la liberté ».

Le mandat de collecte de renseignements du CANAFE est essentiellement passif, en ce sens qu'il reçoit des rapports de la part d'institutions financières, mais la loi lui permet d'augmenter ce flux de renseignements avec l'information de sources ouvertes et avec des données détenues par les partenaires des gouvernements fédéral ou provinciaux, et par des États étrangers ou des organisations internationales, sous réserve d'ententes établies.

Un bulletin spécial publié par le CANAFE en juillet 2021 a étudié le comportement financier des acteurs de menace associés à l'EVCI¹⁹⁵. Le bulletin a été motivé par une série de nouveaux ajouts d'organisations d'EVCI à la liste des entités terroristes du *Code criminel*. La pratique consistant à répertorier les entités terroristes a été codifiée dans la *Loi antiterroriste* initiale de décembre 2001, mais ce n'est qu'en 2019 que les premiers groupes d'EVCI ont été inscrits. Les entités d'EVCI inscrites actuellement sont les suivantes :

Aryan Strikeforce

Atomwaffen Division

Blood and Honour

Combat 18

James Mason

Mouvement impérial russe

Proud Boys

The Base

Three Percenters¹⁹⁶



Dans l'étude qu'il a publiée, le CANAFE a relevé plusieurs caractéristiques du comportement financier des acteurs associés à l'EVCI, en établissant une distinction entre les acteurs isolés, les personnes qui financent les réseaux d'EVCI, et les organisateurs. Les acteurs isolés utilisaient généralement des fonds personnels et les méthodes bancaires habituelles. Les transactions financières étaient généralement de faible ampleur et difficiles à observer. Les personnes qui financent les réseaux d'EVCI par des dons s'appuient sur des sociétés de traitement des paiements et des services monétaires. Les organisations utilisaient à la fois des comptes personnels et des comptes d'affaires et, si les transactions avaient tendance à être de faible ampleur, elles étaient aussi plus observables étant donné les liens entre les acteurs de menace associés à l'EVCI et les entreprises accusées de diverses infractions criminelles.

Le rapport du CANAFE a exhorté les institutions financières tenues de faire des déclarations au CANAFE à accorder une attention accrue aux indicateurs de financement liés à l'EVCI et a ajouté un indicateur d'EVCI dans son formulaire de déclaration d'opérations douteuses. Le rapport de juillet 2021 indiquait clairement que le CANAFE était attentif à la vaste typologie des activités de financement de l'EVCI¹⁹⁷.

D'après les éléments de preuve disponibles, il semble peu probable que le CANAFE ait été en mesure d'ajouter quelque chose au tableau des renseignements concernant le « Convoi de la liberté ». Cette situation résulte en partie de son mandat spécialisé et de sa structure de déclaration, et en partie de ses propres résultats sur les activités de financement de l'EVCI. Certains des organisateurs du « Convoi de la liberté » avaient lancé une collecte de fonds via GoFundMe dès le 14 janvier, mais avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et l'adoption subséquente de nouvelles exigences réglementaires, les plateformes d'appel aux dons et les fournisseurs de services financiers connexes ne faisaient pas partie des entités tenues de fournir des rapports au CANAFE.

Le rôle très spécialisé joué par le CANAFE soulève des questions sur la nécessité d'une capacité de renseignement économique plus large au sein du système fédéral de sécurité nationale et de renseignement pour fournir des rapports sur les menaces économiques à la sécurité nationale du Canada.



Qui sont les premiers à intervenir? : Le Centre des opérations du gouvernement (COG) et le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence du BCP

Le Centre des opérations du gouvernement (COG) a été créé en 2004 en tant qu'entité au sein du ministère nouvellement créé de la Sécurité publique. Il a été conçu pour jouer un rôle important de coordination d'événements d'« importance nationale » en cas d'urgence en partageant de l'information et des renseignements avec les ministères fédéraux, les provinces et les territoires, et d'autres pays, notamment les États-Unis¹⁹⁸.

Selon une description officielle actuelle, les activités quotidiennes du COG comprennent la surveillance de l'environnement des menaces; « la sensibilisation à l'échelle nationale aux situations qui pourraient se transformer en urgences nationales »; la préparation de rapports d'avertissement et les évaluations intégrées des risques; la coordination de la gestion pangouvernementale de l'intervention; et l'appui à la haute direction et aux décideurs¹⁹⁹.

Parmi les événements qu'il peut examiner, y compris un large éventail de risques naturels et d'événements d'origine humaine, figure le « désordre civil »²⁰⁰.

Dans le contexte du mouvement de protestation du « Convoi de la liberté » et de ses activités, l'information publiquement disponible sur le rôle réel joué par le COG semble presque inexistante. Une référence dans une communication interne par voie électronique indique qu'à la fin du mois de janvier, il a été demandé au COG de « commencer à établir un rapport sur la “situation commune” en collaboration également avec d'autres centres d'opérations »²⁰¹ [traduit par nos soins]. Un compte rendu ultérieur des réunions du GII des 12 et 13 février a indiqué que le COG était déployé en tant que « ministère d'appui » dans les efforts visant à garantir qu'un tableau holistique des renseignements disponibles était à portée de main²⁰².

Il semblerait que le Centre des opérations du gouvernement ait été mis sur la touche pendant les manifestations du « Convoi de la liberté » pour des raisons encore obscures. Son rôle antérieur dans la surveillance des manifestations de protestation s'était avéré controversé, ce qui a pu avoir une incidence sur la décision d'éviter de faire du COG un centre d'échange d'information et de renseignements sur la manifestation du « Convoi de la liberté ».



De plus, son rôle semble avoir été subsumé par le travail d'un nouveau secrétariat au BCP, qui a été créé pour soutenir le ministre de la Protection civile, lorsque cette nomination ministérielle a été annoncée à l'automne 2021²⁰³. Un courriel interne daté du 26 janvier indique que le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence (SOMU) du BCP « résumera chaque soir le compte rendu du COG/CSMAOSN dans un tableau commun de la situation opérationnelle à l'intention des ministres de la SE (le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences), du ministre des AIG (Affaires intergouvernementales), et de leurs bureaux respectifs, ainsi qu'à l'intention du CPM »²⁰⁴ [traduit par nos soins].

Le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence a publié une série de mises à jour quotidiennes non classifiées des « opérations nationales » faisant référence au « Convoi de la liberté » depuis le 25 janvier 2022. Il s'agissait de rapports sommaires sur la situation, qui s'appuyaient sur des renseignements de sources ouvertes et sur de l'information provenant des organismes d'application de la loi. Les « instantanés » quotidiens ne comportaient pour la plupart aucune évaluation stratégique de la menace pour la sécurité nationale que pouvait représenter le mouvement de protestation et, dans cette mesure, leur valeur en tant que produits de renseignement était limitée. Les mises à jour s'appuyaient sur d'autres rapports publiés par des organismes gouvernementaux concernant les menaces d'EVCI, soulignant à plusieurs reprises ce qui suit :

*« On craint que des individus aux opinions diverses, dont certains sont motivés idéologiquement par des actions extrémistes violentes, puissent exploiter le convoi pour promouvoir des actions qui posent un risque pour la sécurité du public et des agents. Aucune menace fondée ou plan crédible n'a été cerné à ce jour. »*²⁰⁵ [traduit par nos soins]

Ce rapport reproduisait essentiellement des messages similaires contenus dans les rapports du CIET et de la GRC mentionnés plus haut dans mon rapport. L'existence de multiples centres de production de rapports dont les messages se chevauchaient a peut-être contribué à la décision prise juste avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* de confier au Secrétariat de l'évaluation du renseignement du BCP la mission inhabituelle de dresser un tableau des « renseignements globaux ».

Une structure de gouvernance stable, chargée de l'établissement de rapports unifiés sur les menaces, est un élément important qui a semblé manquer pendant une grande partie des manifestations du « Convoi de la liberté ».



À propos du renseignement public

Lorsque le gouvernement fédéral a annoncé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022, la nouvelle a été accueillie avec surprise par le public et a causé une forte division politique au Canada. Certains premiers ministres des provinces de l'Ouest ont fait valoir que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* était inutile. Le premier ministre du Québec a déclaré qu'elle ne devrait pas être utilisée dans sa province²⁰⁶. Le Parti conservateur l'a dénoncée comme étant une forme de politique de la division. Le chef intérimaire du parti a affirmé qu'il s'agissait d'une « escalade irresponsable »²⁰⁷. Le chef du Nouveau Parti démocratique, Jagmeet Singh, a déclaré à la Chambre des communes que le recours à la loi était le fruit d'un manque de leadership et que les gouvernements « n'ont pas pris au sérieux la menace de ce convoi »²⁰⁸. Il a déclaré que l'objectif du mouvement de protestation était de « renverser un gouvernement démocratiquement élu »²⁰⁹. M. Singh a indiqué que son parti soutiendrait le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, et a déclaré clairement que « nous allons surveiller la situation. Et nous retirerons notre soutien si ces pouvoirs sont utilisés à mauvais escient »²¹⁰. L'Association canadienne des libertés civiles s'est prononcée contre cette mesure, estimant que les seuils légaux prévus par la loi n'avaient pas été atteints. Le *Toronto Star* a publié un éditorial affirmant que « les manifestations et les blocus auraient pu et auraient dû être résolus par de bons renseignements, une planification intelligente et une coordination efficace entre les forces policières »²¹¹ [traduit par nos soins]. Les experts étaient divisés sur la question²¹².

La nature de la réponse était en partie fondée sur le fait que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'avait jamais été utilisée auparavant, depuis sa création pour remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* en 1988.

Mais les circonstances entourant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, à un stade avancé de la manifestation du « Convoi de la liberté », et la discorde politique qui en a résulté, soulèvent une question importante sur l'utilisation publique des renseignements par un gouvernement au pouvoir. La question est la suivante : le gouvernement fédéral aurait-il dû rendre publics, sous une forme ou une autre, ses renseignements sur la menace posée par le « Convoi de la liberté », avant d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*?

Il s'agit d'une question controversée, mais pas farfelue. Le renseignement ne réside plus en permanence derrière un rideau secret, sans jamais être révélé. Il peut avoir un rôle à jouer dans la mise en garde du public, dans l'établissement de la vérité objective et dans la réponse à la désinformation. Il suffit d'examiner la façon

remarquable dont le renseignement a été utilisé en public par les principaux alliés occidentaux (et dans une faible mesure par le Canada) en réponse à l'invasion russe de l'Ukraine le 24 février²¹³. Cet effort a commencé avant même l'attaque russe. Les évaluations des renseignements américains et britanniques indiquant une attaque préméditée de la Russie contre l'Ukraine ont été déclassifiées et utilisées dans les séances d'information à l'intention des médias et dans les discussions avec les alliés étrangers. En janvier, le ministère britannique des Affaires étrangères a publié une déclaration selon laquelle Poutine voulait installer un régime pro-Moscou en Ukraine²¹⁴. Il a déclaré qu'il rendait publics les résultats de l'évaluation des renseignements en raison des « circonstances exceptionnelles ». Une semaine avant l'attaque russe, le ministère de la Défense du Royaume-Uni a publié, sur son fil Twitter, une mise à jour des renseignements indiquant que « la Russie conserve une présence militaire importante qui peut mener à une invasion sans autre avertissement »²¹⁵ [traduit par nos soins]. Le tweet était accompagné d'une carte montrant les itinéraires d'invasion probables qui seraient utilisés par les forces armées russes (toutes ces données se sont avérées exactes une semaine plus tard). Depuis le début de l'invasion, le ministère de la Défense du Royaume-Uni a publié une mise à jour quasi-quotidienne du renseignement via les médias sociaux concernant les faits marquants de la guerre en Ukraine²¹⁶.

Le chef du renseignement de la défense britannique de l'époque, le lieutenant-général Sir Jim Hockenhull, a donné une entrevue à la BBC dans laquelle il a expliqué la décision inhabituelle d'utiliser les renseignements dans le domaine public, affirmant que la décision n'était pas facile, mais qu'il la jugeait nécessaire – « pour faire jaillir la vérité avant les mensonges »²¹⁷ [traduit par nos soins]. Un autre chef des services de renseignement britanniques, le directeur du Government Communications Headquarters, l'agence britannique de renseignement électromagnétique, a déclaré à un public australien ce qui suit :

« Ce qui est déjà remarquable dans ce conflit [la guerre en Ukraine], c'est la rapidité avec laquelle les renseignements ont été déclassifiés pour devancer les actions de Poutine. Des avertissements de guerre. Des renseignements sur les opérations sous fausses bannières conçues pour fournir une fausse prémisse à l'invasion. Et plus récemment, des plans russes visant à affirmer faussement que l'Ukraine a utilisé des armes chimiques interdites. Sur ce sujet et sur bien d'autres, des renseignements profondément secrets sont divulgués pour s'assurer que la vérité est entendue. À ce rythme et à cette échelle, c'est vraiment sans précédent. »²¹⁸ [traduit par nos soins]



Sir Jeremy Fleming a ajouté : « À mon avis, les renseignements ne valent la peine d'être collectés que si nous les utilisons, et je salue donc sans réserve cette évolution. »²¹⁹ [traduit par nos soins]

Mais la décision de divulguer publiquement des renseignements pour contrer un État étranger adversaire doté d'un formidable appareil de désinformation, dont l'utilisation n'est soumise à aucune restriction, et qui contrôle son espace d'information national, engagé dans une guerre illégale qui menace la stabilité de l'ordre mondial, peut-elle vraiment être analogue à la situation vécue par le gouvernement fédéral en janvier et février 2022? En d'autres termes, un gouvernement pourrait-il légitimement utiliser des renseignements dans le domaine public national pour tenter d'informer l'opinion publique, de contrer la désinformation et éventuellement de dissuader des éléments d'un mouvement de protestation ou de réduire la menace qu'il représente?

Il est clair que les circonstances dans lesquelles le gouvernement fédéral pourrait envisager de divulguer dans le domaine public des renseignements actuels sur les menaces intérieures et non étatiques à la sécurité nationale en période d'urgence doivent être soigneusement évaluées. Une telle utilisation sans précédent (pour le Canada) du renseignement devrait tenir compte de toute une série de considérations. Il en existe au moins huit, et d'autres peuvent être envisagées.

La première consisterait simplement à souligner qu'une telle utilisation du renseignement public devrait être examinée au cas par cas et strictement limitée aux manifestations de protestation qui représentent des menaces évidentes pour la sécurité nationale et qui se livrent à une désinformation importante. La deuxième est de savoir si le gouvernement possède des renseignements sur une menace pour la sécurité nationale en lesquels il a pleinement confiance et qu'il est prêt à défendre publiquement. La troisième serait de savoir si ces renseignements peuvent être déclassifiés en toute sécurité sans menacer les sources et les méthodes de renseignement ou interférer avec les enquêtes criminelles en cours. Une quatrième question serait de savoir si la diffusion des renseignements peut être gérée de sorte qu'elle ne soit pas considérée comme de la propagande ou comme destinée à promouvoir les intérêts politiques du gouvernement en place. Cette diffusion devrait provenir d'une source officielle « fiable ». Une cinquième considération, très importante, serait de savoir si l'utilisation des renseignements dans le domaine public serait considérée comme une violation de la Charte, menaçant les droits à la liberté d'expression et de réunion. Une sixième considération serait celle des répercussions éventuelles sur les droits à la vie privée des personnes nommément citées, en particulier les dirigeants d'un mouvement de protestation. Une septième considération consisterait à déterminer si une telle intrusion du gouvernement dans la production de rapports nationaux aurait de graves répercussions sur la couverture médiatique et



déformerait celle-ci. Enfin, la dernière considération porterait sur l'effet de « retour de flamme ». Une telle utilisation publique des renseignements ne ferait-elle qu'exacerber les tensions et les divisions entourant un mouvement de protestation?

Il s'agit là d'obstacles importants, qui s'ajoutent au fait qu'une telle utilisation pourrait créer un précédent. Chaque considération doit être soigneusement évaluée.

Pour envisager une telle action, deux choses doivent être déterminées pour en limiter correctement la portée. La première est que toute divulgation publique des renseignements doit être strictement fondée sur des faits. Cela ne devrait pas être entrepris comme une « opération d'information » au sens militaire du terme. La seconde serait de cibler la désinformation et d'en faire la principale raison – pour « garder une longueur d'avance sur les mensonges » [traduit par nos soins]. De telles restrictions rendent l'idée de l'utilisation publique du renseignement moins farfelue et plus conforme au type de campagne d'information publique qu'une force de police pourrait utiliser régulièrement (et dans le cas du SPO, il l'a fait).

Quels en seraient les avantages? Une telle utilisation du renseignement dépendrait fortement du RSO, et renforcerait l'importance du RSO parmi les sources de collecte de renseignements. L'idée que les renseignements puissent être utilisés dans le domaine public pourrait imposer une rigueur supplémentaire dans le processus concernant le renseignement, afin de garantir l'exactitude du renseignement et de répondre aux normes de contestabilité. La divulgation publique de renseignements serait un signal clair de son importance pour la prise de décision aux niveaux les plus élevés. La connaissance et le débat publics pourraient en être renforcés. Un mouvement de protestation qui constitue une menace pour la sécurité nationale pourrait être sapé.

Cette évaluation est purement hypothétique dans le contexte de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Rien n'indique que la divulgation publique de renseignements a été envisagée, que ce soit avant le 14 février ou à la suite de la proclamation d'un état d'urgence.

Ce bref examen des divulgations potentielles de renseignements au public est stimulé par la confusion et la discorde qui ont entouré l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Sa justification est tournée vers l'avenir. Plus notre démocratie est fragilisée par diverses menaces pour la sécurité nationale, certaines ouvertes, d'autres plus cachées, plus il devient nécessaire de mettre le renseignement dans le domaine public, avec les garanties et le processus décisionnel appropriés.



À propos de l'examen et de la responsabilité :

Dans le cadre d'une allocution présentée par le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale en février 2021, le directeur du SCRS, David Vigneault, a fait remarquer ce qui suit : « Pour garder le Canada en sécurité, il faut avoir une population bien informée des questions de sécurité nationale. Par là, je veux dire que les citoyens doivent comprendre les dilemmes importants auxquels le Canada est confronté et être conscients qu'il faut s'adapter et répondre de façon réfléchie, significative et opportune. »²²⁰

Le travail et les rapports d'organes d'examen indépendants constituent l'un des principaux moyens pour une population compétente en matière de sécurité nationale d'atteindre ses objectifs.

La Commission sur l'état d'urgence est un puissant outil d'examen et de responsabilisation, qui a été mis en place par la législation de 1988. Elle trouve sa place aux côtés des éléments clés du nouveau système d'examen du Canada – le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, et le commissaire au renseignement (un organisme de surveillance à proprement parler) – pour donner aux Canadiens et Canadiennes des réponses aux questions importantes sur l'utilisation des pouvoirs du gouvernement. Comme le système d'examen, la Commission devra trouver son propre équilibre entre les questions de conformité et d'efficacité, entre la légalité et le rendement. Comme le système d'examen, la Commission formulera des recommandations d'amélioration.

La Commission et le système d'examen ont tous deux une question commune alors que le Canada fait face à un nouveau monde de menaces – cette question est la suivante : quel est le rôle du renseignement dans la protection de la démocratie? Ce n'est pas une question que les Canadiens et Canadiennes ont l'habitude de poser ces dernières années²²¹. Comme l'ont démontré les aspects troublants du « Convoi de la liberté », l'environnement de sécurité nationale a été assailli par la désinformation et la mésinformation, par les théories du complot, par l'ingérence étrangère, par les préoccupations concernant les menaces d'EVCI, par une méfiance virulente à l'égard du gouvernement, par des attaques contre les infrastructures essentielles, par le traumatisme et la division de la société causés par les répercussions de deux années d'une crise de santé publique sans précédent. Tous ces éléments exigent que nous cherchions des réponses et que nous apportions les ajustements nécessaires à notre réflexion sur le renseignement, en nous éloignant des craintes que les pratiques de renseignement constituent une menace pour la démocratie elle-même, pour nous



rapprocher de l'idée que le renseignement peut être une protection pour la démocratie, s'il est utilisé de façon appropriée.

Le système de renseignement était-il prêt et capable de servir de garde-fou en réponse aux événements de la manifestation du « Convoi de la liberté »? Les Canadiens et Canadiennes méritent une réponse complète à cette question, notamment pour préparer l'avenir.

Conclusion : Résultats et questions à examiner

La compréhension du rôle joué par les rapports de renseignement sur les menaces potentielles posées par les manifestations du « Convoi de la liberté » devrait être au cœur des travaux de la Commission sur l'état d'urgence et de la réflexion future sur les besoins du Canada en matière de sécurité nationale²²². Le mandat de la Commission lui impose « d'examiner et de produire un rapport sur les circonstances qui ont conduit à la déclaration d'état d'urgence... ». Il n'y a pas de « circonstance » plus importante que l'exercice de la fonction de renseignement. Le renseignement aurait dû servir de base à une prise de décision éclairée en réponse au « Convoi de la liberté » à tous les niveaux, des forces de l'ordre locales à la table du Cabinet.

Il faut se poser la question suivante : y a-t-il eu défaillance du renseignement en ce qui concerne la compréhension des intentions, des capacités et des opérations de la manifestation du « Convoi de la liberté »?

Il y a échec du renseignement lorsqu'il y a échec de l'alerte précoce, ce qui permet à une menace surprise de prendre forme et d'avoir des répercussions, ou lorsqu'il y a échec de l'évaluation précise d'une situation de menace, ce qui entraîne un échec dans la réponse. Comme l'indique la vaste documentation sur les échecs du renseignement, des échecs peuvent survenir à chaque étape du cycle du renseignement, notamment lors de la collecte, de l'analyse et de l'établissement de rapports – ils peuvent également être le résultat d'échecs en cascade dans l'ensemble du cycle²²³. Les échecs de la police face à une manifestation sont indissociables des échecs du renseignement, car l'un alimente l'autre.

Toute réponse à la question de l'échec du renseignement doit être nuancée et reposer sur l'hypothèse qu'il existait une possibilité réaliste de fournir une alerte précoce et des évaluations situationnelles précises et prospectives. Si la manifestation du « Convoi de la liberté » a simplement évolué et muté, à toute vitesse, hors du contrôle de ses organisateurs et des éléments en son sein, et selon aucun plan établi, alors



cette possibilité réaliste n'existe pas. On ne peut attendre d'un système de renseignement qu'il prédise l'imprévisible ou qu'il connaisse l'inconnaissable. Il ne s'agit pas de lire dans une boule de cristal.

Toute conclusion concernant l'échec du renseignement fondée uniquement sur les documents publics existants au moment de la rédaction du présent rapport risque d'être partielle et peut-être même erronée. Toutefois, il y a des aspects troublants au niveau du rendement du système de sécurité nationale et de renseignement en réponse au « Convoi de la liberté ».

Le plus frappant est qu'il n'y a pas eu de capacité manifeste d'évaluer les capacités et les intentions ayant animé le « Convoi de la liberté ». Les rapports de renseignement ont simplement laissé les décideurs dans l'incertitude.

Certaines des opérations du « Convoi de la liberté », notamment ses succès en matière de collecte de fonds en ligne, son utilisation tactique d'équipements lourds et la « militarisation » des camions, ses fermetures de frontières, la présence d'enfants parmi les manifestants, et la façon dont ses messages se sont répandus partout au Canada et au-delà, ont pris le système de sécurité nationale et de renseignement par surprise et l'ont forcé à réagir.

Il y avait un flux de rapports sur les menaces, et les efforts pour rassembler un maximum de données de renseignement, comme l'indiquent les dossiers du Groupe d'intervention en cas d'incident (GII), arrivaient très tard dans la journée.

Le renseignement de sources ouvertes (RSO), en tant que méthodologie de renseignement, n'a pas donné les résultats escomptés pour des raisons qui méritent un examen plus approfondi. Cela aurait pu et aurait dû être une riche ressource de renseignement, étant donné la dépendance des leaders et des partisans du « Convoi de la liberté » à l'égard des messages sur les médias sociaux. Mais le RSO requiert des ressources, une capacité technologique et des compétences analytiques qui n'étaient peut-être pas disponibles. Il doit être valorisé par le système de sécurité nationale et renseignement (SNR) et par les décideurs. Les préoccupations relatives aux limites des pouvoirs du système de SNR peuvent également avoir constitué un obstacle.

Dans ses rapports sur les menaces, le système de sécurité nationale et de renseignement a mis l'accent sur les préoccupations relatives à l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI). Bien qu'elle soit conforme aux mandats légaux, la façon dont cette priorité restreinte a été mise en œuvre a considérablement réduit la valeur du renseignement.



En général, les rapports sur les menaces n'ont pas tenu compte de l'importance de la vulnérabilité des infrastructures essentielles, en particulier à la frontière, et de la perspective de perturbations importantes de la chaîne d'approvisionnement.

La gouvernance collective au niveau du Cabinet, représentée par le GII, est intervenue trop tard dans la crise et a encouragé la réflexion dans l'urgence.

Les opérations au niveau du sous-cabinet dans le cadre du système de comités de la SNR ont peut-être permis d'avoir une meilleure idée des menaces posées par le « Convoi de la liberté », mais tant que les dossiers du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (CSMAOSN) n'auront pas été examinés, il ne s'agit que de spéculations. Tout ce que l'on peut dire, c'est que l'intention initiale était là, exprimée par le désir, selon les termes du secrétaire adjoint du Cabinet, d'avoir « une structure et une gouvernance sur cette question... »²²⁴.

L'idée d'utiliser le renseignement public comme moyen d'informer le public et de préparer le terrain pour les réponses du gouvernement fédéral n'a jamais été envisagée. Une telle action aurait été sans précédent. Elle aurait également pu être utile.

Les rapports sur les menaces ont accordé peu d'attention à toute menace subversive à laquelle s'opposait le « Convoi de la liberté ».

S'il s'agit d'indicateurs d'échec, ils doivent être mis en balance avec les éléments de réussite, afin de dresser un tableau équilibré. Le SCRS, le CIET, la GRC et le Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence semblent tous avoir été prudents dans leur évaluation de la nature de la menace d'EVCI posée par le « Convoi de la liberté », attirant l'attention sur la possibilité d'incitation à la violence au moyen de discours extrémistes, particulièrement en ligne, et sur la possibilité d'attaques par des acteurs isolés. Le système de renseignement prêtait attention aux discours extrémistes en ligne diffusés par des éléments de la manifestation du « Convoi de la liberté ».

Le fait que le « Convoi de la liberté » n'ait jamais été dépeint comme une menace terroriste est une réussite. Il s'agissait plutôt d'un mouvement de protestation devenu illégal et contenant les germes possibles de la violence. L'idée que le « Convoi de la liberté » puisse générer une quelconque attaque terroriste coordonnée ou dangereuse dans la Cité parlementaire a été écartée.

En bref, le système de SNR a évité de créer une image exagérée de la menace terroriste, ce qui est tout à son honneur. Le système de SNR s'est avéré moins apte à fournir une compréhension plus globale des volets anti-autorités/antidémocratiques,



subversifs, économiques et d'ingérence étrangère de la menace du « Convoi de la liberté ».

L'accent manifeste et étroit mis par le système de SNR sur les menaces d'EVCI découle des limites des mandats d'organismes tels que le SCRS, le CIET et la GRC. Cela soulève la question de la capacité globale du système canadien de sécurité nationale et de renseignement à s'adapter aux menaces potentielles qui pèsent sur notre démocratie. En particulier, cela pourrait nécessiter une nouvelle réflexion sur la création d'un centre de renseignement autonome de sources ouvertes, découplé de la *Loi sur le SCRS* et doté de son propre pouvoir législatif et réglementaire, soutenu de façon déterminante par la transparence de sa mission, de ses capacités de collecte et de ses objectifs. Il serait nécessaire de donner à un tel centre une « licence sociale » suffisante, car il ne manquerait pas de susciter des inquiétudes quant à la surveillance de masse et aux intrusions dans la vie privée²²⁵. Le dossier des critiques publiques antérieures sur l'espionnage présumé des mouvements de protestation par le SCRS, la GRC et le Centre des opérations du gouvernement, documenté dans le présent rapport, souligne ce besoin. Un tel centre devrait faire l'objet d'un examen public clair et d'un régime de responsabilité.

La création d'un centre de RSO autonome refléterait les leçons tirées de l'expérience du « Convoi de la liberté » concernant l'importance de cette méthode de renseignement et les défis à relever pour en assurer l'efficacité, notamment les défis de gouvernance liés à l'intégration. Les flux de rapports sur les menaces fondés sur le RSO, comme on l'a vu pendant le mouvement de protestation, ne sont pas efficaces et peuvent seulement servir à réduire l'incidence et l'appréciation d'une telle source de renseignements. Ils peuvent également créer un effet de « chambre d'écho » dans lequel les évaluations deviennent redondantes, surtout s'il n'y a pas de système de remise en cause intégré.

Étant donné le rôle joué par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre, comme l'ont démontré les événements du « Convoi de la liberté », il serait préférable de créer un centre de sources ouvertes au Bureau du Conseil privé (BCP), qui serait sous sa responsabilité.

La création d'un tel centre de RSO serait une façon de s'assurer que le système canadien de sécurité nationale et de renseignement dispose des capacités, des ressources, des structures de gouvernance et des pouvoirs nécessaires pour répondre de façon appropriée aux menaces générales futures contre la démocratie. Mais ce ne sera que dans un sens et l'expérience des réponses du système de SNR au « Convoi de la liberté » renforce la nécessité d'un examen complet des capacités



et des pouvoirs du système de SNR dans son ensemble. Aucun examen aussi complet n'a jamais été entrepris dans l'histoire du système canadien de SNR.

Les échecs du renseignement sont toujours importants. Dans le contexte de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, un échec présumé du renseignement peut avoir privé le gouvernement fédéral d'un temps de décision, réduit les possibilités d'envisager des politiques alternatives, et réduit la souplesse. Il peut avoir entraîné une prise de décision réactive et contribué à ouvrir la voie à une mesure de « dernier recours ». Ce sont là des conséquences importantes.

Le caractère central de la *Loi sur le SCRS* et de sa définition des menaces à la sécurité du Canada était évident lors de l'établissement de ses rapports sur le « Convoi de la liberté », notamment dans l'accent mis sur les préoccupations relatives à l'EVCI. La définition des menaces à la sécurité du Canada contenue dans la *Loi sur le SCRS* et son mandat opérationnel à l'article 12 datent de 38 ans et sont le produit d'une expérience historique antérieure et déchirante pour le Canada, d'un contexte de la menace très différent et d'une époque où les méthodes de renseignement étaient très différentes. La *Loi sur le SCRS* doit faire l'objet d'un examen approfondi, afin de s'assurer qu'elle confère au Service un mandat moderne et adapté, tout en respectant les lois et les normes démocratiques canadiennes.

Outre les questions relatives à l'échec du renseignement et aux solutions possibles, il y a une question connexe : de quelle façon le texte de la *Loi sur les mesures d'urgence* de 1988 doit-il être modernisé pour garantir qu'il reste pertinent à l'avenir, alors que nous faisons face à des environnements de menace qui n'auraient pas pu être imaginés il y a 34 ans? En particulier, les menaces à la sécurité nationale doivent-elles être redéfinies dans la loi et la protection des infrastructures essentielles, la sécurité économique et les préjudices aux relations internationales doivent-ils être intégrés à la déclaration d'un état d'urgence²²⁶?

Comme l'a déclaré le directeur du SCRS lors d'une allocution à la suite des manifestations du « Convoi de la liberté » : « **Il ne saurait être question de perdre le combat pour la démocratie.** »²²⁷

Le système de sécurité nationale et de renseignement doit être équipé pour livrer ce combat, de sorte que le public canadien ait une occasion de débattre, de comprendre et d'accepter ce combat. Les éléments de preuve disponibles et le jugement provisoire sont que le système de SNR n'était pas prêt et entièrement équipé lorsque le « Convoi de la liberté » s'est abattu sur Ottawa et les infrastructures essentielles à la frontière. S'il y a une déclaration qui témoigne de ce manque de préparation et de l'absence de prévision en matière de renseignement, c'est bien celle de la



commissaire Lucki, de la GRC. Le 10 mai, la commissaire Lucki a témoigné ce qui suit : « Quand les gens sont venus à Ottawa, ils pensaient honnêtement qu'ils allaient faire leur travail durant la fin de semaine et repartir après le premier jour de la reprise des travaux au Parlement. Manifestement, ce n'est pas ce qui s'est passé »²²⁸, a-t-elle déclaré.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

**Je tiens à remercier Morgan Wark, étudiant de troisième année en philosophie à l'Université de Toronto, pour son aide à la recherche dans les volumineux documents des comités parlementaires. Je souhaite également exprimer ma reconnaissance envers deux personnes qui ont lu et commenté une ébauche antérieure. Ce rapport a bénéficié de la bonne volonté des personnes qui ont mis à ma disposition les résultats de leurs demandes d'accès à l'information.*

¹ Allocution du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, « Les défis en matière de sécurité nationale au 21^e siècle », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 8 juin 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/services/conseiller-securite-nationale-renseignement-defis.html>.

² La question de l'échec des services de renseignement est également soulevée par Kent Roach, « The February Emergency: Intelligence, Policing and Governance Failures and the Future of Charter-Proofed Emergencies », *The Criminal Law Quarterly*, vol. 70, n^o 2, p. 195-229.

³ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, à l'Université de la Colombie-Britannique, « Protéger la sécurité nationale en partenariat avec tous les Canadiens », 4 mai 2022, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2022/05/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-a-luniversite-de-la-colombiebritannique.html>.

⁴ Le rapport annuel 2018 du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), publié sous sa forme caviardée en avril 2019, a noté que « Les Canadiennes et Canadiens ne semblent pas bien comprendre quels sont le mandat et les activités de chaque organisation faisant partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement, la manière dont elles collaborent ou le rôle de leurs organismes d'examen », p. 25, en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁵ Les rapports de la GRC sur les menaces font état d'allégations d'activités « sous faux pavillon » menées par des manifestants, voir IMCIT Special Threat Advisory, Update 5, 3 février 2022, ATIP release package A-2021-00438. Copie en la possession de l'auteur. Pour lire un tel récit par un « bureau du renseignement » autoproclamé destiné au « Convoi

de la liberté », consulter une entrevue avec Tom Quiggin, *Saskatchewan Today*, 5 août 2022, en ligne : <https://www.sasktoday.ca/south/local-news/protests-at-police-stations-could-turn-violent-military-expert-5663148>.

⁶La théorie universitaire de la sécurisation est née des écrits de l'École de relations internationales de Copenhague dans les années 1990. Voir Barry Buzan, Ole Waever et Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1998). Pour une application récente aux études sur la désinformation, voir Nicole Jackson, « The Canadian Government's response to foreign disinformation: Rhetoric, stated policy intentions and practices », *International Journal*, vol. 76, n° 4, 2021, p. 544-63, en ligne: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00207020221076402>.

⁷Aaron Shull et Wesley Wark, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », rapport spécial du CIGI, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 2021, p. 11-19, en ligne : https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Special-Report_web_eX1LDtj.pdf.

⁸Je suis très reconnaissant envers les journalistes canadiens qui ont bien voulu me fournir des copies des documents qui leur ont été communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

⁹Quelques jours avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, j'ai écrit sur la législation, attirant l'attention sur certains de ses défis, et j'ai fait valoir que le gouvernement fédéral devait mener la riposte face au « Convoi de la liberté ». Voir Wesley Wark, « Is it Time for the Emergencies Act », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Options politiques, 11 février 2022, en ligne : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2022/is-it-time-for-the-emergencies-act/>; réimprimé dans *The Ottawa Citizen*, en ligne : <https://ottawacitizen.com/opinion/wark-is-it-time-for-the-federal-emergencies-act>.

¹⁰Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004), p. 17, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹¹SCRS, « Cycle du renseignement », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2019/cycle-du-renseignement.html>.

¹²Peter Gill et Mark Pythian, *Intelligence in an Insecure World*, 2^{ème} édition (Cambridge, Polity Press, 2012), p. 31.

¹³Erik J. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond* (Georgetown University Press, 2013).

¹⁴Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004), p. vii, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹⁵David Omand, *Securing the State*, (NY: Columbia University Press, 2010), p. 9.

¹⁶Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004), p. 1, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

- ¹⁷ Florian Schaurer et Jan Storger, « The Evolution of Open Source Intelligence », *The Intelligencer*, (Association of Former Intelligence Officers), vol. 19, n° 3 (Winter/Spring 2013), en ligne :
https://www.afio.com/publications/Schauer_Storger_Evo_of_OSINT_WINTERSPRING2013.pdf; Stephen Mercado, « Sailing the Sea of OSINT in the Information Age », *Studies in Intelligence*, vol. 48, n° 3, en ligne :
<https://www.cia.gov/static/0d0665eca92d70a850752052c4e5c552/Sailing-the-Sea-OSINT.pdf>.
- ¹⁸ Sir Mark Rowley, « Open Source Intelligence – the Cinderella of the Investigative Family? » *The Police Foundation*, 28 octobre 2021, en ligne : <https://www.police-foundation.org.uk/2021/open-source-intelligence-the-cinderella-of-the-investigative-family/>;
Pour une étude détaillée dans un contexte britannique, voir Ardi Janjeva, Alexander Harris et Joe Byrne, « The Future of Open Source Intelligence for UK National Security », Royal United Services Institute (USI), Occasional Paper, juin 2022, en ligne :
https://static.rusi.org/330_OP_FutureOfOpenSourceIntelligence_FinalWeb0.pdf.
- ¹⁹ Sir Mark Rowley, « Open Source Intelligence ».
- ²⁰ US Intelligence Community Directive, ICD 301, juillet 2006, en ligne :
<https://irp.fas.org/dni/icd/icd-301.pdf>.
- ²¹ Stevyn D. Gibson, « Exploring the role and value of open source intelligence », dans Christopher Andrew et al., éd., *Secret Intelligence: A Reader* (London: Routledge, 2^{ème} édition, 2020), p. 95.
- ²² David Omand, Jamie Bartlett et Carl Miller, « Introducing social media intelligence (SOCMINT) », dans *Secret Intelligence: A Reader*, p. 77-94.
- ²³ Gibson, p. 100-101.
- ²⁴ Holly Porteous, « L'importance grandissante du renseignement de sources ouvertes pour la sécurité nationale », Bibliothèque du Parlement, *Hill Notes*, 17 février 2022, en ligne :
<https://notesdelacolli.ca/2022/02/17/limportance-grandissante-du-renseignement-de-sources-ouvertes-pour-la-securite-nationale/>.
- ²⁵ Erika Ibrahim, La Presse canadienne, « Freedom Convoy' organizers discussed play "race card" with Metis heritage », 9 juillet 2022, en ligne :
<https://toronto.citynews.ca/2022/07/09/freedom-convoy-organizers-race-card-metis-heritage/>.
- ²⁶ Ryan Broderick, *The Verge*, 19 février 2022, en ligne :
<https://www.theverge.com/2022/2/19/22941291/facebook-canada-trucker-convoy-gofundme-groups-viral-sharing>.
- ²⁷ *Ibid.*
- ²⁸ Ben Collins, NBC News, « As U.S. "trucker convoy" picks up momentum, foreign meddling adds to the fray », 11 février 2022, en ligne :
<https://www.nbcnews.com/tech/internet/us-trucker-convoy-picks-momentum-foreign-meddling-adds-fray-rcna15932>.

²⁹ Ryan Broderick, *The Verge*, 19 février 2022, en ligne:

<https://www.theverge.com/2022/2/19/22941291/facebook-canada-trucker-convoy-gofundme-groups-viral-sharing>.

³⁰ Grid News, « The hacked account and suspicious donations behind the Canadian trucker protests », 8 février 2022, en ligne:

<https://www.grid.news/story/misinformation/2022/02/08/the-hacked-account-and-suspicious-donations-behind-the-canadian-trucker-protests/>.

³¹ Canadian Anti-Hate Network, « The 'Freedom Convoy' is nothing but a vehicle for the far right », 27 janvier 2022, en ligne :

https://www.antihate.ca/the_freedom_convoy_is_nothing_but_a_vehicle_for_the_far_right.

³² Greg Fyffe, « Prepared: Canadian intelligence for the Dangerous Decades », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, rapport n° 6, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », 2021, en ligne :

https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Report6.pdf.

³³ Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, en ligne : https://www2.uottawa.ca/faculty-social-sciences/sites/g/files/bhrs kd371/files/2022-09/ns_report_esapi_mai2022_fr.pdf.

³⁴ Wesley Wark, « No more polls: Canadians want more information about spying », *The Hill Times*, 26 janvier 2022, en ligne : <https://www.hilltimes.com/2022/01/26/no-more-polls-canadians-want-more-information-about-spying/339904>;

Le rapport annuel 2018 du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), publié sous sa forme caviardée en avril 2019, a noté que « les Canadiennes et Canadiens ne semblent pas bien comprendre quels sont le mandat et les activités de chaque organisation faisant partie de l'appareil de la sécurité et du renseignement, la manière dont elles collaborent ou le rôle de leurs organismes d'examen », p. 25.

³⁵ Bureau du Conseil privé, « La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement », en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP32-74-2001F.pdf>.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR), rapport annuel 2018, publié sous forme caviardée en avril 2019, p. 21, en ligne :

https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

³⁸ Comités du Cabinet, en ligne : <https://pm.gc.ca/fr/mandat-et-composition-des-comites-du-cabinet#securite>.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Il y a des indications dans le document disponible que le Comité chargé de la sécurité et des urgences a également intervenu. Voir courriel de Mike MacDonald envoyé à la CSNR et à d'autres, le 26 janvier 2022, qui indique que le SPC du BCP (Secrétariat de la protection civile) présentera des rapports « à l'intention des ministres chargés de la sécurité et des urgences ». ATIP release package, A-2021-00438. Copie en la possession de l'auteur.

⁴¹ Une copie de l'organigramme du BCP est disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/organisation/structure-organisationnelle.html>.

⁴² Greg Fyffe, « Le Bureau du Conseil privé », dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, éd., *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and Security Community* (Toronto: University of Toronto Press, 2020).

⁴³ Aaron Shull et Wesley Wark, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », rapport spécial, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, novembre 2021, p. 4, en ligne : https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Special-Report_web_eX1LDtj.pdf;

Greg Fyffe, « Prepared: Canadian intelligence for the Dangerous Decades », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, rapport n° 6, « Reimagining a Canadian National Security Strategy », 2021, p. 12-16, en ligne : https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Report6.pdf;

Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, mai 2022, p. 22-24, en ligne : https://www2.uottawa.ca/faculty-social-sciences/sites/g/files/bhrsdk371/files/2022-09/ns_report_esapi_mai2022_fr.pdf.

⁴⁴ Pour une discussion complète, voir le texte de référence de Craig Forcese et Leah West, *National Security Law*, 2^{ème} édition (Irwin Law, 2020); voir aussi Craig Forcese et Kent Roach, *False Security: The Radicalization of Canadian Anti-Terrorism* (Irwin Law, 2015).

⁴⁵ On trouvera une discussion sur le fondement législatif des pouvoirs de l'ASFC dans le rapport annuel 2019 du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, chapitre 3, « Les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement », p. 131-136, en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-ar/annual_report_2019_public_fr.pdf.

⁴⁶ Comme le décrit Craig Forcese dans la première édition de *National Security Law*, « La Loi sur les infractions en matière de sécurité fédéralise les poursuites et le rôle de la police dans les crimes mettant en cause la sécurité nationale. » [traduit par nos soins] La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* charge également la GRC de prévenir la perpétration d'infractions à la sécurité nationale, conférant ainsi à la GRC une fonction préventive et insistant sur les services de police axés sur le renseignement. Voir Forcese, *National Security Law*, 1^{ère} édition (Irwin Law, 2008), p. 88.

⁴⁷ Voir le précieux examen du « cadre » des priorités du renseignement, Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, rapport annuel 2018, chapitre 3, « Examen du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement », en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁴⁸ *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité* du Canada, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/S-6.9.pdf>.

⁴⁹ Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), « L'examen de l'OSSNR et du CPVP des communications d'information par des institutions fédérales au titre de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité* du Canada en 2020 », 17 décembre 2021, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/NSIRA-and-the-OPC-SCIDA-2020-FINAL-FR.pdf>; Premier rapport annuel de l'OSSNR sur la LCISC, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/2020/12/SCIDA-NSIRA-FR-Final.pdf>.

⁵⁰ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-23.pdf>.

⁵¹ Lors de son témoignage devant le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) en 2015, le directeur général du SCRS pour la région de la Colombie-Britannique a noté qu'à sa connaissance, le Service n'avait pas mené d'enquête sur la subversion depuis 20 à 25 ans. Rapport SIRC 1500-481, 2017, publié par la British Columbia Civil Liberties Association, dans sa série « Protest Papers », vol. 1, en ligne : <https://bccla.org/secret-spy-hearings/#protest-papers>.

⁵² *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-23.pdf>.

⁵³ *Loi antiterroriste*, 2001 (modifiée), en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-11.7.pdf>.

⁵⁴ Pour trouver des arguments sur les implications de la *Loi sur le SCRS* et la définition dans le *Code criminel* de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord, voir Kent Roach, « The February Emergency: Intelligence, Policing and Governance Failures and the Future of Charter-Proofed Emergencies », *The Criminal Law Quarterly*, vol. 70, n° 2 (2022), particulièrement p. 217, 221; voir également Craig Forcese et Kent Roach, *False Security: The Radicalization of Canadian Anti-Terrorism* (Irwin Law, 2015), p. 56-57.

⁵⁵ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-23.pdf>.

⁵⁶ *Loi sur les mesures d'urgence*, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-4.5.pdf>.

⁵⁷ Décret, 14 février 2022, en ligne : <https://orders-in-council.canada.ca/attachment.php?attach=41560&lang=fr>; <https://www.canada.ca/fr/services/police/urgences/declare-etat.html>.

⁵⁸ Proclamation déclarant l'état d'urgence, 15 février 2022, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2022-20.pdf>.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Copies des procès-verbaux caviardés des réunions du GII publiés par la Cour fédérale, en possession de l'auteur. Tiré des procès-verbaux du GII.

⁶¹ Procès-verbal du GII, 10 février 2022.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Couverture médiatique du *National Post*, 12 février 2022, en ligne : <https://nationalpost.com/news/canada/live-updates-todays-coverage-of-freedom-convoy-protests-across-canada>.

⁶⁴ Procès-verbal du GII, 12 février 2022. Selon un courriel de Mike MacDonald à la CSNR, daté du 25 janvier 2022, ATIP release package A-2021-00438, les sous-ministres se sont rencontrés pour discuter du « Convoi de la liberté » dès le 25 janvier. Copie en la possession de l'auteur.

⁶⁵ Procès-verbal du GII, 12 février 2022.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Procès-verbal du GII, 13 février 2022.

⁶⁹ Procès-verbal de la réunion du Cabinet, 13 février 2022, 8 h 30.

⁷⁰ ATIP request file A-2022-00191. Texte caviardé dans son intégralité à titre de document confidentiel du Cabinet.

⁷¹ Procès-verbal de la réunion du Cabinet, 13 février 2022, 8 h 30.

⁷² Bill Curry et Marsha Mcleod, « Trudeau government invoked Emergencies Act despite “potential for a breakthrough” with convoy protesters, documents show », *The Globe and Mail*, 1 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-emergencies-act-trucker-convoy-protests/>; CBC News, « Cabinet told of possible “breakthrough” with protesters night before Emergencies Act was invoked », 11 août 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-cabinet-justin-trudeau-freedom-convoy-emergencies-act-court-documents-1.6548739>.

⁷³ Bill Curry et Marsha Mcleod, « Trudeau government invoked Emergencies Act despite “potential for a breakthrough” with convoy protesters, documents show », *The Globe and Mail*, 11 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-emergencies-act-trucker-convoy-protests/>.

⁷⁴ Ashley Burke, CBC News, « Trudeau’s intelligence adviser backs use of Emergencies Act to clear Ottawa convoy protest », 10 mars 2022, en ligne :

<https://www.cbc.ca/news/politics/jody-thomas-overthrow-federal-government-1.6379881>;

Aucune transcription de l’allocution de M^{me} Thomas n’a été mise à disposition. Les remarques de M^{me} Thomas ont été formulées en réponse à une question du public lors d’un débat animé par Richard Fadden, un ancien CSNR. Un clip en direct de ses remarques (4:12 minutes) est disponible en ligne à l’adresse suivante :

<https://www.ctvnews.ca/politics/convoy-organizers-had-extreme-aims-says-pm-s-national-security-adviser-1.5814097>.

⁷⁵ Courriel de Mike MacDonald envoyé aux fonctionnaires du CSNR/BCP, 24 janvier 2022. ATIP release package A-2021-00438. Copie en la possession de l’auteur.

⁷⁶ Courriel de Mike MacDonald envoyé aux fonctionnaires du CSNR/BCP, 26 janvier 2022.

⁷⁷ Courriel de Mike MacDonald envoyé aux fonctionnaires du CSNR/BCP, 2 février 2022.

⁷⁸ Aucun rapport du SER sur le « Convoi de la liberté » n’a été publié dans le domaine public.

⁷⁹ Royaume-Uni « National Risk Register, 2020 edition », en ligne :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952959/6.6920_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf.

⁸⁰ Procès-verbal du GII, 10 février 2022.

⁸¹ Procès-verbal du GII, 10 février 2022.

⁸² Procès-verbal du GII, 12 février 2022.

⁸³ Procès-verbal du GII, 12 février 2022.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Les évaluations des moyens sont une caractéristique courante du travail de renseignement militaire, souvent appelé renseignement en « ordre de bataille ».

⁸⁶ CSNR, M^{me} Thomas s'exprime lors d'une conférence à Ottawa, le 10 mars 2022, en ligne : <https://www.ctvnews.ca/politics/convoy-organizers-had-extreme-aims-says-pm-s-national-security-adviser-1.5814097>.

⁸⁷ Dans son discours d'ouverture du GII, le 12 février, le premier ministre a déclaré qu'« il s'est entretenu avec un certain nombre de partenaires internationaux qui sont tous préoccupés par le Canada et par notre capacité à gérer la situation ». [traduit par nos soins]

⁸⁸ Voir discussion et recommandations dans Aaron Shull et Wesley Wark, « Reimaging a Canadian National Security Strategy », Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, rapport spécial, 2021, p. 23-24, en ligne :

https://www.cigionline.org/static/documents/NSS_Special-Report_web_eX1LDtj.pdf.

⁸⁹ Voir la discussion de Greg Fyffe, « The Privy Council Office », dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community*, (University of Toronto Press, 2020), p. 15-28.

⁹⁰ Communication privée. Le premier coordonnateur de la Sécurité et du renseignement, nommé en 1985, était un diplomate canadien chevronné, Blair Seaborn. Voir Greg Donaghy, article nécrologique, *The Globe and Mail*, 20 novembre 2019, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canadian-diplomat-blair-seaborn-carried-out-a-secret-mission-during/>.

⁹¹ Bureau du Conseil privé, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, p. 11, en ligne :

<https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

⁹² Rapport annuel 2018 du CPSNR, chapitre 2, « Aperçu fonctionnel de l'appareil de la sécurité et du renseignement », en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Rapport annuel 2018 du CPSNR, chapitre 3, « Examen du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement », en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_fr.pdf.

⁹⁵ Vincent Rigby, CSNR, allocution au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, « Les défis en matière de sécurité nationale au 21^e siècle », 8 juin 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/conseiller-securite-nationale-renseignement-defis.html>.

⁹⁶ Navid Hassibi, « Canada needs a better national security policy », Institut de recherche en politiques publiques, Options politiques, 15 mars 2021, en ligne :

<https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/march-2021/canada-needs-a-better-national-security-policy/>.

⁹⁷ La *Loi sur le SCRS* fait la distinction entre le « renseignement de sécurité », qui n'est pas limité géographiquement, et le « renseignement étranger », que le SCRS ne peut recueillir que sur le territoire canadien.

⁹⁸ Rapport public du SCRS 2019, « Cycle du renseignement », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2019/cycle-du-renseignement.html>.

⁹⁹ Témoignage des témoins du SCRS, consigné dans le rapport du CSARS, plainte du BCCLA 1500-481, 2017, p. 20-21, 26, publié par la British Columbia Civil Liberties Association, dans sa série « Protest Papers », vol. 1, en ligne : <https://bccla.org/secret-spy-hearings/#protest-papers>.

¹⁰⁰ Rapport public du SCRS 2019, « Cycle du renseignement », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2019/cycle-du-renseignement.html>.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Étude du CSARS, 2017-03, « Étude de l'enquête du SCRS sur l'extrémisme de droite », novembre 2017, en ligne : <http://www.sirc-csars.gc.ca/opbapb/lrslse/2017/2017-03-fra.html>.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Rapport public du SCRS 2021, p. 8, 24, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2021.html>.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 24.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰⁷ Examen de l'OSSNR n° 2019-04, « La relation entre le SCRS et la GRC [caviardé] vue sous l'angle d'une enquête en cours », sommaire, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Redacted-Regional-NSIRA-Review-f-Updated.pdf>; Jim Bronskill, « CSIS info-sharing with RCMP in extremist probe “very limited” security watchdog says », CTV News, 16 novembre 2021, en ligne : <https://www.ctvnews.ca/politics/csis-info-sharing-with-rcmp-in-extremist-probe-very-limited-security-watchdog-says-1.5668718>.

¹⁰⁸ Examen de l'OSSNR n° 2019-04.

¹⁰⁹ Projet de loi C-59, *Loi concernant des questions de sécurité nationale*, partie 4, en ligne : <https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-59/sanction-royal>.

¹¹⁰ Examen de l'OSSNR n° 2019-04, « La relation entre le SCRS et la GRC [caviardé] vue sous l'angle d'une enquête en cours », alinéa 95, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Redacted-Regional-NSIRA-Review-f-Updated.pdf>.

¹¹¹ *Ibid.*, par. 107-08.

¹¹² Examen d'amélioration opérationnelle, rapport final, « Modernizing the Canadian National Security Response », chapitre 1, « Overview », copie en possession de l'auteur, mise à disposition en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

¹¹³ Examen de l'OSSNR n° 2019-04, « La relation entre le SCRS et la GRC [caviardé] vue sous l'angle d'une enquête en cours », alinéa 103, en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Redacted-Regional-NSIRA-Review-f-Updated.pdf>.

¹¹⁴ OSSNR (recommandations) et SCRS-GRC (réponses), en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/NSIRA-RECOMMENDATIONS-ET-SCRS-GRC-REPOSES-f.pdf>.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Examen de l'OSSNR n° 2018-05, « Examen de l'utilisation par le SCRS de l'outil de collecte de données de géolocalisation [caviardé] », en ligne : <https://www.nsira-ossnr.gc.ca/wp-content/uploads/Geolocation-Review-Translation-FR-updated-Completed-1.pdf>.

¹¹⁷ BCCLA, « Backgrounder – Secret Spying Court Challenge », 8 juillet 2019, en ligne : <https://bccla.org/wp-content/uploads/2019/07/CSIS-FAQ-Final.pdf>.

¹¹⁸ Rapport du CSARS, plainte de la BCCLA 1500-481, 2017, p. 57, et section E, « Analysis », publié par la British Columbia Civil Liberties Association, dans sa série « Protest Papers », vol. 1, en ligne : <https://bccla.org/secret-spy-hearings/#protest-papers>.

¹¹⁹ BCCLA, « Backgrounder – Secret Spying Court Challenge », 8 juillet 2019, en ligne : <https://bccla.org/wp-content/uploads/2019/07/CSIS-FAQ-Final.pdf>.

¹²⁰ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html>.

¹²¹ SCRS, « Protéger la sécurité nationale en partenariat avec tous les Canadiens », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/protger-la-securite-nationale-en-partenariat-avec-tous-les-canadiens.html>.

¹²² Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html>.

¹²³ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, à l'Université de la Colombie-Britannique, 4 mai 2022, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2022/05/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-a-luniversite-de-la-colombiebritannique.html>.

¹²⁴ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html>.

¹²⁵ Rapport public du SCRS 2021, « Modernisation des pouvoirs », p. 45, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/publications/rapport-public-2021.html>.

¹²⁶ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), Témoignages, 10 mai 2022, (témoignage de David Vigneault, p. 10, à 19 h 29), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.



¹²⁷ *Ibid* (témoignage de David Vigneault, p. 26, à 20 h 53), en ligne :

<https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.

¹²⁸ Proclamation déclarant un état d'urgence, 15 février 2022, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2022-20.pdf>.

¹²⁹ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), Témoignages, 14 juin 2022, (ministre Blair, p. 19, à 20 h 22), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-10/temoignages>.

¹³⁰ *Ibid* (ministre Blair, p. 31 à 21 h 21).

¹³¹ *Ibid* (ministre Blair, p. 32 à 21 h 27).

¹³² Bureau du Conseil privé, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹³³ *Ibid*, p. 13.

¹³⁴ *Ibid*, p. 21.

¹³⁵ Ce passage est basé sur des connaissances personnelles et confidentielles, dont certaines ont été acquises alors que je faisais partie du Conseil consultatif de la sécurité nationale du premier ministre entre 2005 et 2009, et sur des discussions avec les premiers dirigeants du CIET.

¹³⁶ Bureau du Conseil privé, « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, p. 36, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004F.pdf>.

¹³⁷ SCRS, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/centre-integre-devaluation-du-terrorisme.html>.

¹³⁸ Pour une brève description du rôle actuel du CIET, voir Stephanie Carvin, *Stand on Guard: Reassessing Threats to Canada's National Security* (University of Toronto Press, 2021), p. 285; Carvin fournit une analyse plus approfondie du CIET dans un chapitre dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, éd., *Top Secret Canada: Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community* (University of Toronto Press, 2020), chapitre 5.

¹³⁹ Carvin, « The Integrated Terrorism Assessment Centre », dans *Top Secret Canada*, p. 101.

¹⁴⁰ Rapport du CIET, Demande d'information, « Violent Extremist Threats to Four Specific Ministers », 31 janvier 2022.

¹⁴¹ Justin Ling, « Canada was warned before protests that violent extremists infiltrated convoy », *The Guardian*, 17 février 2022, en ligne : <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/17/ottawa-protests-anti-terror-agency-warned-violent-extremists>; Ce rapport a conduit l'analyste du terrorisme à la retraite du SCRS, Phil Gurksi, un commentateur fréquent, à affirmer que le SCRS avait fait son travail correctement, bien qu'il ait admis n'avoir eu accès à aucun des rapports de renseignement, « Canada's spies were right about the "Freedom Convoy" », *The Ottawa Citizen*, 21 février 2022, en ligne : <https://ottawacitizen.com/opinion/gurksi-canadas-spies-were-right-about-the-freedom-convoy>. Cet article s'est retrouvé dans les documents du CIET.

¹⁴² Pour la couverture médiatique de ce document de l'AIPRP, voir Jim Bronskill, « Intelligence report flagged possible “violent revenge” after Ottawa protest shutdown », CBC News, 17 août 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/intelligence-report-freedom-convoy-police-breakup-warning-1.6553466>.

¹⁴³ Copie de la trousse de l'AIPRP en la possession de l'auteur. ATIP files 117-2021-729, 117-2021-730, 117-2021-731. Ci-après cité comme trousse AIPRP du CIET.

¹⁴⁴ ITAC Threat Highlight, « Canada, Ottawa: Possibility of IMVE-driven opportunistic violence on the margins of truck convoy protest », 26 janvier 2022, TH 22/08-E, ITAC ATIP package.

¹⁴⁵ ITAC Threat Highlight, « Canada: Extremists may attempt to seize the opportunity of public protest », 27 janvier 2022, TH 22/08-A, ITAC ATIP package.

¹⁴⁶ 4Chan est un forum de discussion anonyme. Il n'est ni modéré ni censuré, et comporte des fils de discussion dédiés. Les messages sont supprimés après un certain temps (généralement après quelques jours).

¹⁴⁷ Service de police d'Ottawa, « Renseignement et mises à jour sur les manifestations illégales », réunion d'information, 28 janvier 2022, en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx#Notes-dallocation-du-chef-Peter-Sloly>.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ ITAC Threat Highlight, « Canada: IMVE threats in the context of public protest », 3 février 2022, TH 22/10-E, ITAC ATIP package.

¹⁵⁰ ITAC Threat Highlight, « Canada: IMVE threats in the midst of anti-vaccine protests in the NCR and across the country », 7 février 2022, TH-Generic, ITAC ATIP package.

¹⁵¹ *Ibid.* L'évaluation de la menace a noté la participation de la complotiste Romana Didulo (mal orthographiée Roman Didulo).

¹⁵² Service de police d'Ottawa, « Renseignement et mises à jour sur les manifestations illégales », réunion d'information, 4 février 2022, en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx#Le-Service-de-police-dOttawa-met-en-uvre-de-nouvelles-mesures-pour-assurer-la-protection-des-quartiers-du-centre-ville-4-fvrier-2022>.

¹⁵³ ITAC Threat Highlight, « Canada: Update: Threat to uniformed personnel unchanged despite increase in online violent rhetoric », 10 février 2022, TH 22/12-E, ITAC ATIP package.

¹⁵⁴ ITAC Threat Highlight, « Canada: Update: Threat to uniformed personnel unchanged despite increase in online violent rhetoric », 11 février 2022, TH 22/12-Corrected, ITAC ATIP package.

¹⁵⁵ Service de police d'Ottawa, « Renseignement et mises à jour sur les manifestations illégales », réunion d'information, 10 février 2022, en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx#Le-Service-de-police-dOttawa-met-en-uvre-de-nouvelles-mesures-pour-assurer-la-protection-des-quartiers-du-centre-ville-4-fvrier-2022>.

¹⁵⁶ ITAC Threat Highlight, « Threats to Canadian political figures and government locations in the context of protests and emergency response mechanisms », 24 février 2022, TH 22/13-E, ITAC ATIP package.

¹⁵⁷ ITAC Threat Highlight, « Threats to Canadian political figures and government locations in the context of protests and emergency response mechanisms », 24 février 2022, TH 22/13-E, ITAC ATIP package.

¹⁵⁸ ITAC, Threat Highlight, « Canada: IMVE threats in the midst of anti-vaccine protests in the NCR and across the country », 7 février 2022, TH-Generic, ITAC ATIP package.

¹⁵⁹ ITAC Update 1: « Ideological Extremism (Anti-Authoritarianism and Anti-Government) », 17 février 2022, ITAC ATIP package.

¹⁶⁰ Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, p. 28, en ligne : https://socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/sites/socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/files/rapport_secnat_esapi_mai2022.pdf;

Une proposition faite en 2004 dans ce sens a été rejetée par un haut fonctionnaire du PCO (connaissance privée).

¹⁶¹ Programme des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale de la GRC, en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/nsci-ecsn/index-fra.htm>.

¹⁶² CSIS-RCMP Framework for Cooperation, One Vision 2.0, en ligne: <https://secretlaw.omeka.net/items/show/21>.

¹⁶³ Points de discussion de la CSNR, réunion hebdomadaire des sous-ministres, 9 février 2022, dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.

¹⁶⁴ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), *Témoignages*, 10 mai 2022 (commissaire Lucki de la GRC, p. 9, à 18 h 50), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.

¹⁶⁵ Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC (ci-après dénommée ERCCI), « Special Threat Advisory: Freedom Convoy 2022: Converging in Ottawa January 28/29 2022 », 25 janvier 2022. Dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 1, 26 janvier 2022.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Avis de menace de l'ERCCI, mise à jour 3, 28 janvier 2022; l'émission d'un NOTAM est contenue dans la mise à jour du 31 janvier 2022 des opérations nationales du Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence.

¹⁷⁰ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 4, 31 janvier 2022.

¹⁷¹ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 5, 3 février 2022.

¹⁷² Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 6, 10 février 2022.

¹⁷³ *Ibid*; Voir également Catharine Tunney, CBC News, « RCMP feared that Mounties might leak operational plans to convoy protesters : documents », 4 septembre 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/rcmp-insider-threats-convoy-covid-pandemic-ottawa-1.6569502>.

¹⁷⁴ Avis de menace spéciale de l'ERCCI, mise à jour 6, 10 février 2022.

¹⁷⁵ *Ibid*; (commissaire Lucki de la GRC, p. 23, à 20 h 38); GRC, « La GRC de l'Alberta procède à des arrestations au blocus frontalier de Coutts », 14 février 2022, en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/nouvelles/2022/grc-lalberta-procede-a-des-arrestations-au-blocus-frontalier-coutts>; CTV News, « Alberta RCMP arrest 13 people at Coutts border blockade », 14 février 2022, en ligne : <https://calgary.ctvnews.ca/alberta-rcmp-arrest-13-people-at-coutts-border-blockade-seize-weapons-1.5780676>; CBC News, « Threat was very serious: RCMP provide update on Coutts arrests after blockade ends », 15 février 2022, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/coutts-protest-blockade-arrests-rcmp-tuesday-1.6352128>.

¹⁷⁶ Canadian Anti-Hate Network, « Diagonon Movement and Militant Accelerationism », 6 juin 2022, en ligne : https://www.antihate.ca/diagonon_movement_militant_accelerationism.

¹⁷⁷ Carrie Tait, « RCMP used undercover operatives, emergency wiretaps to target border blockade in Coutts, Alta: court docs », *The Globe and Mail*, 7 septembre 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/canada/alberta/article-rcmp-emergency-wiretaps-coutts-blockade/>.

¹⁷⁸ Colin Freeze, « RCMP's counterterrorism centre in Ottawa serves as intersection of information » *The Globe and Mail*, 23 octobre 2016, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/rcmps-counterterrorism-centre-in-ottawa-serves-as-intersection-of-information/article32487336/>.

¹⁷⁹ Marsha McLeod, « MPs press RCMP on use of surveillance tools », *The Globe and Mail*, édition imprimée, 9 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-rcmp-offers-limited-answers-for-its-use-of-tools-meant-to-secretly/>; Marsha McLeod, « Ottawa should disclose spyware source, researcher says », *The Globe and Mail*, édition imprimée, 10 août 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-security-researcher-slams-federal-government-for-refusing-to-identify/>.

¹⁸⁰ Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, « Plainte déposée par le président et enquête d'intérêt public sur les interventions de la GRC lors des manifestations contre le gaz de schiste dans le comté de Kent (N.-B.) », rapport final, novembre 2020, en ligne : <https://www.crc-cetp.gc.ca/fr/RFCa-contre-gaz-schiste-comte-Kent>.

¹⁸¹ Réponse de la commissaire de la GRC, 17 juin 2020, en ligne : <https://www.crc-cetp.gc.ca/fr/reponse-du-commissaire-comte-de-kent>.

¹⁸² « Sommaire », *ibid*.



¹⁸³ Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, « Rapport final de la Commission sur les agissements des membres de la GRC relativement aux audiences de l'Office national de l'énergie tenues en Colombie-Britannique », 15 décembre 2020, en ligne : <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/fr/rapport-final-commission-agissements-des-membres-grc-relativement-audiences-Office-national-energie-CB>.

¹⁸⁴ GRC, Vérification de l'information de sources ouvertes, rapport épuré, janvier 2021, en ligne : <https://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/verification-linformation-sources-ouvertes>.

¹⁸⁵ « Conclusion », *ibid.*

¹⁸⁶ Annexe C, « Plan d'action de la direction », *ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Une discussion sur le fondement législatif des pouvoirs de l'ASFC figure dans Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement, Rapport annuel 2019, chapitre 3, « Les activités de l'Agence des services frontaliers du Canada relatives à la sécurité nationale et au renseignement », p. 120-123, en ligne : https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-ar/annual_report_2019_public_fr.pdf.

¹⁸⁹ ASFC, documents d'information, *Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, 25 février 2022, en ligne : <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/transparence-transparence/pd-dp/bbp-rpp/secu/2022-02-25/overview-apercu-fra.html>.

¹⁹⁰ Wesley Wark, « Is it Time for the Emergencies Act », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Options Politiques, 11 février 2022, en ligne : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2022/is-it-time-for-the-emergencies-act/>; réimprimé dans *The Ottawa Citizen*, en ligne : <https://ottawacitizen.com/opinion/wark-is-it-time-for-the-federal-emergencies-act>.

¹⁹¹ Le gouvernement fédéral a récemment lancé une série de consultations publiques à l'été 2022 sur la modernisation de la stratégie en matière d'infrastructures essentielles, voir en ligne : <https://parlonsinfrastructuresessentielles.ca/>.

¹⁹² John Pyrik, « The Financial Transactions and Reports Analysis Centre », dans Stephanie Carvin, Thomas Juneau et Craig Forcese, éd., *Top Secret Canada : Understanding the Canadian Intelligence and National Security Community*, (University of Toronto Press, 2020), p. 106-123.

¹⁹³ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, Partie 3, CANAFE, alinéa 40(b), en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-24.501/page-7.html#h-389394>.

¹⁹⁴ CANAFE, Renseignement stratégique, « CANAFE, organismes d'application de la loi et partenaires du renseignement : Échange de renseignements, l'union fait la force », en ligne : <https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/general/1-fra>.

¹⁹⁵ CANAFE, « Bulletin spécial sur le mode de financement des activités terroristes des adeptes de l'extrémisme violent à caractère idéologique », juillet 2021, en ligne : <https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/bulletins/imve-fra.pdf>.

¹⁹⁶ Sécurité publique Canada, Entités inscrites actuellement, en ligne : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/ntnl-scr/cntr-trrrsm/lstd-ntts/crrnt-lstd-ntts-fr.aspx>.

¹⁹⁷ CANAFE, « Bulletin spécial sur le mode de financement des activités terroristes des adeptes de l'extrémisme violent à caractère idéologique », juillet 2021, en ligne : <https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/bulletins/imve-fra.pdf>.

¹⁹⁸ La description fournie dans un rapport du vérificateur général de 2009 sur la gestion des urgences indiquait que le COG « tient les autres ministères informés de la situation en temps réel et les avise si la situation s'aggrave » [traduit par nos soins]. À cette époque, il produisait régulièrement des rapports de situation et fonctionnait 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Dans l'ensemble, le rapport de 2009 du vérificateur général critiquait le ministère de la Sécurité publique pour son manque de leadership dans la coordination des activités de gestion des urgences, mais les développements au sein du COG étaient considérés comme un point positif.

¹⁹⁹ Sécurité publique Canada, Gestion des urgences, Centre des opérations du gouvernement, « Intervention et surveillance », en ligne : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rspndng-mrgnc-vnts/gvrnmnt-prtns-cntr/rspns-mntrng-fr.aspx>.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Message par voie électronique, Mike MacDonald à la CSNR et autres destinataires, 25 janvier 2022, dossier d'information de l'AIPRP, A-2021-00438, copie en possession de l'auteur.

²⁰² *Ibid.*, p. 14; compte rendu de la réunion du GII, 12 février 2022, p. 15.

²⁰³ Lettre de mandat du président du Conseil privé du Roi pour le Canada et ministre de la Protection civile, décembre 2021, en ligne : <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/president-queens-privy-council-canada-and-minister-emergency>.

²⁰⁴ Courriel de Mike MacDonald à la CSNR, 26 janvier 2022, dossier d'information de l'AIPRP, A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.

²⁰⁵ Voir Secrétariat de l'organisation des mesures d'urgence, « National Operations Update », du 27, 28 et 29 janvier, du 31 janvier, du 1^{er} février, du 2 février [qui, par erreur, porte la date du 1^{er} février] et du 3 février. La répétition de ce message a pris fin avec la mise à jour du 4 février. Dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438, copie en possession de l'auteur.

²⁰⁶ Couverture médiatique de CBC News, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/francois-legault-quebec-emergency-measures-act-1.6351270>.

²⁰⁷ Couverture médiatique du *National Post*, en ligne : <https://nationalpost.com/news/politics/unprecedented-sledgehammer-conservatives-attack-trudeau-for-emergencies-act-declaration>.

²⁰⁸ Jagmeet Singh, déclaration à la Chambre des communes, 17 février 2022, en ligne : https://www.npd.ca/nouvelles/discours-de-jagmeet-singh-sur-la-loi-sur-les-mesures-durgence?_gl=1*1946h3*_ga*MTg0Njc0NDUwNS4xNjY3ODMxMDUz*_ga_97QLYMLC56*MTY2NzgMTA1NS4xLjEuMTY2NzgMTA2MS4wLjAuMA.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Couverture médiatique du *Toronto Star*, en ligne :

<https://www.thestar.com/opinion/editorials/2022/02/14/invoking-the-emergencies-act-is-a-shocking-admission-of-failure.html>.

²¹² À titre d'exemple de la vaste couverture médiatique en lien avec l'annonce du 14 février, voir en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-premiers-cabinet-1.6350734>.

²¹³ Karla Adam, « How U.K. intelligence came to tweet the lowdown on the war in Ukraine », *The Washington Post*, 22 avril 2022, en ligne :

<https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/22/how-uk-intelligence-came-tweet-lowdown-war-ukraine/>; Neveen Shaaban Abdalla et al., « Intelligence and the War in Ukraine: Part 1 », *War on the Rocks*, 11 mai 2022, en ligne : <https://warontherocks.com/2022/05/intelligence-and-the-war-in-ukraine-part-1/>.

²¹⁴ BBC News, « Russia-Ukraine Tensions: UK warns of plot to install pro-Moscow ally », 23 janvier 2022, en ligne : <https://www.bbc.com/news/uk-60095459>.

²¹⁵ Ministère de la Défense du Royaume-Uni, « Intelligence Update », 17 février 2022, en ligne :

https://mobile.twitter.com/DefenceHQ/status/1494315294382297091?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1494325839462236173%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es3 &ref_url=.

²¹⁶ Ministère de la Défense du Royaume-Uni, « Intelligence Update », 31 août 2022, en ligne : <https://twitter.com/DefenceHQ/status/1564843163839258624>.

²¹⁷ Jonathan Beale, « Ukraine War: predicting Russia's next step in Ukraine », BBC News, 12 août 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-62520743>.

²¹⁸ Discours du directeur du GCHQ sur la sécurité mondiale relativement à la guerre en Ukraine, Australian National University, Canberra, 31 mars 2022, en ligne :

<https://www.gchq.gov.uk/speech/director-gchq-global-security-amid-russia-invasion-of-ukraine>.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Allocution de David Vigneault, directeur du SCRS, au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 9 février 2021, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2021/02/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-au-centre-pour-linnovation-dans-la-gouvernance-internationale.html>.

²²¹ Les questions relatives à l'utilisation des renseignements et à la légalité ont occupé une place importante dans les travaux de la Commission McDonald, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, qui ont contribué à la création du Service canadien du renseignement de sécurité. Pour un aperçu, voir Reg Whitaker, Gregory S. Kealey et Andrew Parnaby, *Secret Service: Political Policing in Canada from the Fenians to Fortress America* (University of Toronto Press, 2012).

²²² Bureau du Conseil privé, Décret en conseil, PC 2022-392, Mandat de la Commission sur l'état d'urgence, 25 avril 2022, en ligne :

<https://publicorderemergencycommission.ca/files/documents/Order-in-Council-Décret-2022-0392.pdf>.

²²³ Parmi les études clés, citons Erik J. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond* (Georgetown University Press, 2013); Thomasingar, *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security* (Stanford University Press, 2011); Peter Gill et Mark Pythian, *Intelligence in an Insecure World*, 2^e édition, chap. 7, « Why does intelligence fail? », (Polity Press, 2012); Robert Jervis, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (Cornell University Press, 2010); Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge University Press, 1996).

²²⁴ Courriel de Mike MacDonald aux responsables du CSNR et du BCP, 24 janvier 2002. Dossier d'information de l'AIPRP A-2021-00438. Copie en possession de l'auteur.

²²⁵ Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, « Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020 », École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, en ligne : https://socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/sites/socialsciences.uottawa.ca/public-international-affairs/files/rapport_secnat_esapi_mai2022.pdf.

²²⁶ Wesley Wark, « The Emergencies Act under scrutiny », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Options politiques, 27 mai 2022, en ligne : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2022/the-emergencies-act-under-scrutiny/>.

²²⁷ Allocution du directeur du SCRS, David Vigneault, « Protéger la sécurité nationale en partenariat avec tous les Canadiens », Université de la Colombie-Britannique, 4 mai 2022, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/nouvelles/2022/05/allocution-de-m-david-vigneault-directeur-du-scrs-a-luniversite-de-la-colombiebritannique.html>.

²²⁸ Parlement du Canada, Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise (DEDC), *Témoignages*, 10 mai 2022 (commissaire Lucki de la GRC, p. 26, à 20 h 57), en ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/DEDC/reunion-7/temoignages>.