COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE

REPRÉSENTATIONS FINALES DU GOUVERNEMENT DU CANADA

DATE: 9 Décembre, 2022

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Section du contentieux des affaires civiles
Secteur national du contentieux
Ministère de la Justice Canada
5e Étage, 50 rue O'Connor
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Avocats pour le 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

TABLE DES MATIÈRES

SURVOL **1**

PARTICIPATION DU CANADA À LA COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE **3**

FAITS ET ÉVÉNEMENTS AYANT MENÉ À L'URGENCE RELATIVE AU CONVOI **6**

I. Contexte de l'urgence relative au Convoi 6

a. Bref historique des mesures fédérales de santé publique 6

b. Obligation vaccinale contre la COVID-19 8

c. Premières manifestations liées aux mesures de santé publique 9

d. Le Convoi de la liberté 2022 12

II. La première semaine de l'urgence relative au Convoi 13

a. Le convoi de la liberté arrive à Ottawa 13

b. Manifestation liée au Convoi à l'extérieur de la région de la capitale nationale 17

c. Le gouvernement fédéral a suivi de près l'évolution des événements 18

III. La deuxième semaine de l'urgence relative au Convoi 21

a. Augmentation de la volatilité de l'occupation à Ottawa 21

b. Les dangers que représentait l'occupation à Ottawa pour les résidents 23

c. Escalade des manifestations aux postes frontaliers 27

d. Coutts, Alberta 31

e. Windsor et le pont Ambassador 39

i. Un barrage très chargé du pont Ambassador *39*

ii. Les répercussions économiques alarmantes des barrages aux postes frontaliers *44*

f. Inquiétudes croissantes du gouvernement, des élus et des chefs d'entreprise américains 51

g. Répercussions sur la réputation du Canada et de son économie 54

IV. Le contexte de maintien de l'ordre et de sécurité dans lequel la décision du gouvernement a été prise 58

a. La réponse policière à Ottawa 58

i. Compétences policières dans la RCN *58*

ii. Les défis auxquels le SPO a été confronté *59*

iii. Historique de l'état de préparation de la GRC à l'appui du SPO *62*

iv. Processus de demande d'aide des services de police en Ontario *62*

v. Planification initiale avec le SPO *64*

vi. Aide de la GRC au SPO : du 2 au 6 février *65*

vii. Aide de la GRC au SPO : du 7 au 14 février *65*
b. Extrémisme violent à caractère idéologique 68
i. Définition de l'EVCI *68*
ii. Le portrait de l'EVCI au Canada *71*
iii. Loups solitaires et autres violences graves *73*
iv. Théories du complot pendant la pandémie *74*
v. Les théories du complot, la mésinformation, la désinformation et le Convoi *78*
vi. Participants au Convoi de la liberté *79*
vii. Évaluer l'EVCI par rapport au Convoi *82*
viii. Police d'Ottawa *83*
ix. Évaluations et mandat du SCRS *84*
x. Évaluations du CIET et niveau national de menace terroriste *85*
xi. Preuve de la GRC/de l'ERCCI sur les menaces d'EVCI *88*
xii. Escalade des menaces envers les ministres et les figures d'autorité publique *92*
xiii. Contre-manifestations *95*
V. Examen méthodique par le Canada des options pour résoudre l'urgence relative au Convoi 97
a. Application de la loi 102
b. Mobilisation 105
c. Leviers financiers 107
VI. La troisième fin de semaine de l'urgence relative au Convoi : 12 au 14 février 2022 110
a. La volatilité de l'occupation est à son comble 110
b. La réunion des premiers ministres 113
c. La recommandation de déclarer l'état d'urgence 119
VII. Mesures imposées dans le cadre de la déclaration d'état d'urgence 120
a. Élaboration des mesures prévues par la LMU 120
b. Résumé des mesures prévues par la LMU 122
c. Résumé du RMU 123
d. Résumé du DMEU 124
e. Les mesures prévues par la LMU étaient nécessaires et efficaces 125
f. Recours à des mesures économiques 128
g. Recours au RMU à Ottawa 129
h. Recours aux mesures prévues par la LMU à l'extérieur d'Ottawa 137

i. Autres mesures 138
j. Les mesures prévues par la LMU étaient ciblées, limitées dans le temps et proportionnées 140
k. Impact limité sur les individus 140
i. Impact du RMU sur les individus 140
ii. Impact du DMEU sur les individus 142
l. Portée nationale des mesures prévues par la LMU 145
m. Application des mesures prévues par la LMU à des entités non fédérales 146
VIII. Révocation 147
REPRÉSENTATIONS JURIDIQUES 148
I. Le mandat de la Commission et l'utilisation du recul 148
II. Le seuil permettant de déclarer un état d'urgence 150
a. L'objet et le contexte de la LMU 150
b. Interprétation téléologique de « menaces envers la sécurité du Canada » dans le contexte d'un état d'urgence 151
c. L'interprétation de la LMU ne dépend pas de la façon dont le terme « menace envers la sécurité du Canada » est appliqué dans la Loi sur le SCRS 153
d. Le gouverneur en conseil a le mandat de décider s'il existe un état d'urgence 154
e. Application du critère de « menace envers la sécurité du Canada » 157
i. Menaces de violence grave envers des personnes 157
ii. Menaces de violence grave envers des biens 158
f. Détermination de l'existence d'une crise nationale 159
III. L'obligation de consulter les provinces au sujet d'une éventuelle déclaration d'état d'urgence 161
a. Une crise nationale critique et urgente ne permet pas de mener un long processus de consultation 162
b. Le gouvernement fédéral a consulté adéquatement les provinces 163
c. La décision de déclarer un état d'urgence a été prise par le gouverneur en conseil, à la suite d'un véritable processus de consultation 166
CONCLUSION 167
ANNEXE « A » 169
ANNEXE « B » 174
ANNEXE « C » 176
ANNEXE « D » 177

Représentations du Canada

SURVOL

1. En janvier et février 2022, le Canada a été confronté à une situation urgente et sans précédent, sous la forme de manifestations illégales, de barrages illégaux de plus en plus importants à divers points d'entrée frontaliers à travers le pays, et d'une occupation qui a paralysé la capitale nationale (l'« urgence causée par le convoi »). Ces événements étaient interreliés. Ils ont été inspirés par l'occupation illégale d'Ottawa et stimulés par la montée de la rhétorique extrémiste en ligne qui s'est manifestée par des menaces de mort, notamment contre des policiers, des élus et des fournisseurs de soins de santé. Certains manifestants du convoi souhaitaient remplacer le gouvernement élu si leurs griefs antigouvernementaux n'étaient pas résolus.

2. Pendant trois semaines, cette agitation a donné lieu à de graves menaces de violence envers des personnes et des biens (y compris des infrastructures essentielles) qui ont sérieusement remis en question la capacité des policiers à intervenir efficacement. Après avoir examiné toutes les options et les pouvoirs existants, et suivant les conseils des professionnels de la fonction publique, le gouverneur en conseil a estimé que, pour des motifs raisonnables, cette situation urgente dépassait la capacité ou les pouvoirs des provinces de réagir efficacement à la crise d'envergure nationale. Afin d'endiguer la crise, la *Loi sur les mesures d'urgence* (« LMU ») a été invoquée, avec l'appui de plusieurs premiers ministres provinciaux et dirigeants territoriaux, et pour une durée limitée.

3. La sécurité du Canada était menacée par des barrages illégaux aux principaux points d'entrée frontaliers comme Windsor (Ontario), Coutts (Alberta), Emerson (Manitoba), Surrey (Colombie-Britannique), ainsi qu'à d'autres points d'entrée à travers le pays. La découverte d'armes et d'un groupe d'individus extrémistes prêts à mourir pour leur cause au barrage de Coutts a mis en lumière qu'il existait un véritable risque de violence grave. La possibilité qu'il y ait présence d'armes et de personnes malveillantes à d'autres manifestations illégales était bien réelle.

4. Au même moment avait lieu l'occupation illégale à Ottawa, décrite par l'ancien chef de police comme une [traduction] « poudrière » prête à exploser. Des éléments de preuves ont confirmé le [traduction] « chaos désorganisé » qui paralysait la ville. L'avocat de la Freedom Corp., M. Wilson, a admis que cette occupation illégale attirait des personnes et des groupes aux tendances violentes, comme des [traduction] « mouches attirées par le miel ».

5. Il existait aussi un risque réel de violence grave découlant du harcèlement racial, de l'intimidation et des menaces dont étaient victimes les résidents à Ottawa, à Windsor et à d'autres barrages illégaux, et le risque de violence pouvant résulter de contre-manifestations. La vie et les moyens de subsistance de gens ordinaires ont été sérieusement affectés, car de nombreuses entreprises ont fermé, et des personnes ont été sans travail pendant des semaines en raison de cette urgence causée par le convoi.

6. En même temps, il y a eu une escalade de la rhétorique en ligne sur l'extrémisme violent à caractère idéologique (« EVCI »), et des menaces de mort contre des policiers et des élus, y compris le premier ministre et la vice-première ministre. Les discours haineux et des symboles ciblant des minorités ethniques et des personnes racisées étaient répandus et prédominants lors de ces manifestations illégales.

7. De graves menaces pesaient aussi sur la sécurité économique du Canada; sur les relations commerciales du Canada avec les États-Unis; sur notre principale chaîne d'approvisionnement en biens essentiels, en nourriture, en carburant et en médicaments dans toutes les régions du pays; sur la réputation du Canada en tant que destination sûre et fiable pour les investissements; et sur le bien-être économique des Canadiens. Les menaces à la sécurité étaient réelles et s'intensifiaient partout au pays, y compris les menaces visant à entraver l'accès aux aéroports et aux lignes ferroviaires. On ne savait pas d'où surgirait soudainement le prochain barrage illégal, ce qui aurait exercé une pression supplémentaire sur les ressources des forces de l'ordre.

8. La preuve confirme que ces barrages illégaux bien financés aux quatre coins du pays étaient interreliés, peu coordonnés et qu'ils semblaient avoir pour but de pousser les ressources policières à leurs limites et de réduire leur capacité à intervenir efficacement. L'occupation à Ottawa a incité des personnes à imiter les événements ailleurs au Canada et dans d'autres pays comme la France, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Ces manifestations illégales ont nui à la confiance des Canadiens, et de la communauté internationale, à l'égard de la primauté du droit au Canada.

9. Dans le cadre de la présente enquête, les témoins du gouvernement ont décrit la démarche réfléchie et progressive au cours de laquelle toutes les options et tous les pouvoirs existants ont été examinés attentivement avant que la déclaration d'état d'urgence soit choisie comme option de dernier recours. L'une de ces options, la résolution de cette situation complexe au moyen d'un engagement avec les manifestants, a été sérieusement examinée et envisagée, bien qu'elle n'ait finalement pas été retenue comme étant une solution réalisable.

10. En date du 14 février, les villes d'Ottawa et de Windsor, ainsi que le gouvernement de l'Ontario, avaient déjà déclaré l'état d'urgence. Après une vaste mobilisation et une consultation officielle des fonctionnaires fédéraux et des ministres avec leurs homologues provinciaux, ainsi qu'avec les dirigeants municipaux des collectivités touchées, le gouverneur en conseil a invoqué la LMU. Comme mentionné précédemment, le gouverneur en conseil l'a fait avec l'appui de plusieurs premiers ministres provinciaux et dirigeants territoriaux.

11. Les mesures prises pour faire face à la crise étaient proportionnelles, efficaces, limitées dans le temps et conformes à la *Charte des droits et libertés* (« Charte »). Les mesures ont grandement aidé les forces de l'ordre à enrayer et à mettre fin aux manifestations illégales, notamment à Ottawa et à Windsor, et à maintenir ces secteurs dégagés. Elles ont permis à la police de maîtriser la situation rapidement et en toute sécurité, de contraindre des conducteurs

de dépanneuses de véhicules lourds à fournir des services, et de les indemniser en conséquence.

12. Les mesures prises en vertu de la LMU ont été révoquées dès qu'elles n'ont plus été nécessaires. Finalement, ces mesures ont permis de dénouer la crise dans l'ensemble du pays en 9 jours, sans blessures graves ni décès. Sur la base de l'ensemble des faits et des raisons qui précèdent, le gouverneur en conseil a estimé, sur la base de motifs raisonnables, qu'il existait une urgence d'ordre public et qu'il était nécessaire de prendre des mesures temporaires spéciales pour faire face à cette urgence.

PARTICIPATION DU CANADA À LA COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE

13. Le gouvernement du Canada (« Canada ») a obtenu le droit de participer à part entière à la Commission sur l'état d'urgence, à l'égard de toutes les questions énoncées dans son mandat[1]. Tout au long de sa participation, le Canada s'est engagé à appuyer le travail de la Commission, à respecter son mandat et à adhérer à ses principes directeurs de transparence, de proportionnalité, d'équité, de rapidité et de diligence[2]. Même en tenant compte des délais législatifs stricts dans lesquels la Commission devait exercer ses activités, la portée de la production documentaire et l'accès aux témoins et aux éléments de preuve ministériels fournis par le Canada à la Commission sont sans précédent.

14. Le Canada a produit des milliers de documents pertinents pour le mandat de la Commission, tout en protégeant l'information privilégiée et l'information dont la divulgation porterait atteinte à l'intérêt public[3]. Le commissaire a reçu instruction d'exercer ses fonctions de manière à ce que l'enquête ne compromette aucune enquête, criminelle ou autre, ni ne porte atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale[4].

15. Pour que le commissaire puisse s'acquitter de son mandat, le Canada a fourni à la Commission des documents à l'égard desquels des revendications d'immunité en matière d'intérêt public, de sécurité nationale et de relations internationales ont été soulevées en vertu des articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* (« LPC »), avec caviardage transparent. Il a ensuite fallu beaucoup de travail pour produire ces documents, ainsi que ceux qui renferment d'autres informations privilégiées, de façon à ce qu'ils puissent être divulgués aux parties ou au public.

16. Exceptionnellement, le Canada s'est également engagé à produire les éléments dont disposait le Cabinet lorsqu'il a considéré les circonstances qui ont mené à la déclaration d'état d'urgence

---

1 C.P. 2022-392, daté du 25 avril 2022; Décision sur la qualité pour agir, datée du 27 juin 2022, paras. 20-22.

2 Commission sur l'état d'urgence, *Règles de pratique et de procédure révisées*, datées du 7 octobre 2022, règle 10.

3 Entre autres, les documents ont été caviardés en conformité avec les privilèges et immunités de l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5 (« LPC ») (Immunité relative aux renseignements d'intérêt public); article 38 de la *LPC* (Relations internationales, défense et sécurité nationale); l'article 39 de la *LPC* (Renseignements confidentiels du Conseil privé du Roi pour le Canada); le secret professionnel de l'avocat et le privilège relatif au litige; et les renseignements personnels non pertinents.

4 Décret, C.P. 2022-392, daté du 25 avril 2022, sous-al. (a)(vi)(B) et (C).

et aux mesures temporaires spéciales. Ces éléments sont généralement protégés en tant que documents confidentiels du Cabinet, mais ils ont été fournis tout en protégeant le secret du Cabinet quant aux délibérations et points de vue des ministres[5].

17. Ces éléments comprenaient des renseignements factuels et généraux, des options et des analyses qui ont été portés à l'attention des ministres dans le cadre des discussions du Cabinet et des comités du Cabinet. Leur divulgation exceptionnelle a permis à la Commission d'avoir accès aux faits examinés par le gouverneur en conseil lorsqu'il a déclaré l'état d'urgence. Le Canada a également fourni les ordres du jour et les listes des participants du Groupe d'intervention en cas d'incident (« GII ») et des autres comités du Cabinet et réunions du Cabinet qui se sont penchés sur ces questions. Sur les 371 commissions d'enquête fédérales qui ont eu lieu au Canada depuis la Confédération, la divulgation exceptionnelle de renseignements protégés par la confidentialité du Cabinet n'a été faite que dans trois autres[6].

18. L'avocat de la Commission a demandé que le Canada renonce au secret professionnel de l'avocat à l'égard des conseils juridiques fournis au Cabinet concernant le seuil fixé pour la déclaration d'un état d'urgence. Le Canada a refusé de renoncer au secret professionnel de l'avocat à l'égard de ces conseils. La Cour suprême du Canada a reconnu que le secret professionnel de l'avocat est passé d'une règle de preuve à une règle de droit substantive et qu'il s'agit d'un principe de justice fondamentale[7]. La protection du secret professionnel de l'avocat est essentielle pour s'assurer que tous sont en mesure de faire preuve de franchise et d'honnêteté lorsqu'ils demandent des conseils juridiques. Si les personnes qui demandent de tels conseils ne sont pas convaincues que leurs communications seront protégées, la relation entre avocat et client, et la capacité d'obtenir des conseils juridiques pertinents, sont minées.

19. Dans le contexte du gouvernement, le privilège favorise une administration publique efficace en veillant à ce que les fonctionnaires soient libres de demander des conseils juridiques pour orienter leur prise de décisions, sans craindre que leurs communications avec les avocats soient par la suite rendues publiques. La renonciation au secret professionnel de l'avocat porterait atteinte au caractère sacré de la relation avocat-client entre le procureur général du Canada (et le ministère de la Justice) et le Cabinet.

---

[5] La Cour suprême du Canada a reconnu la nécessité de respecter la confidentialité du processus décisionnel du Cabinet afin de faire respecter le principe constitutionnel d'un gouvernement responsable. Voir par exemple, *Colombie-Britannique (Procureur général)* c. *Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, para. 108.

[6] TRN00000001, Déclaration d'ouverture du Gouvernement du Canada, p. 26. Note : Les trois autres commissions d'enquête fédérales dans lesquelles il y a eu un accès exceptionnel à de l'information normalement protégée par les documents confidentiels du Cabinet sont les suivantes : Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald), décret OC 1977-1911; Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery), décret C.P 2004-110; et Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions commerciales et financières entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney (Commission Oliphant).

[7] *Canada (Procureur général)* c. *Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20, para. 28; *Alberta (Information and Privacy Commissioner)* c. *University of Calgary*, 2016 CSC 53, para. 38.

20. Les cours et autres tribunaux exercent leurs fonctions continuellement et efficacement sans qu'il soit nécessaire de renoncer au secret professionnel de l'avocat. De même, le mandat de cette enquête peut être respecté sans qu'il soit nécessaire d'écarter cette protection fondamentale de la relation avocat-client. Toutefois, l'explication que donne le Canada du cadre juridique qui régit la déclaration de l'état d'urgence en vertu de la LMU fait partie des présentes observations écrites.

21. La collecte et l'examen des documents des ministères pertinents, ainsi que le caviardage approprié du volume important de documents communiqués à la Commission et aux parties aux fins de l'enquête, ont nécessité un processus en plusieurs étapes qui, en temps normal, aurait facilement pris plus d'un an. En raison des délais imposés par la LMU[8], ce travail d'envergure s'est déroulé selon un calendrier extrêmement serré et a finalement été achevé en seulement six mois.

22. Dans sa déclaration d'ouverture, le commissaire Rouleau a souligné que contrairement aux autres commissions d'enquête, cette Commission doit composer avec des délais mesurés en jours, non en années, sans mécanisme de prolongation[9]. Le respect de ces délais a nécessité un effort considérable de la part du Canada et des autres parties, qui ont collaboré pour aider la Commission à remplir son important mandat. Bien que ce processus n'ait pas été exempt de défis, le Canada est convaincu que le commissaire a reçu la preuve nécessaire pour comprendre les circonstances qui ont mené à la déclaration d'état d'urgence et aux mesures mises en place. Dans ses observations à la fin de l'étape de la preuve de l'enquête, le commissaire a reconnu que la preuve présentée lors des audiences était suffisante pour fournir des réponses pertinentes pour au mandat de la Commission[10].

23. Avant le début de l'audience publique, 53 fonctionnaires fédéraux, neuf ministres et le premier ministre ont participé à des entrevues avec les avocats de la Commission[11]. Le Canada a également fourni à la Commission des rapports institutionnels de 14 ministères. Ces rapports donnaient un aperçu de chaque ministère, de ses responsabilités, de sa structure organisationnelle et hiérarchique, ainsi que de son rôle dans les événements qui ont mené à la déclaration d'état d'urgence[12]. Ces rapports détaillés ont aidé la Commission à enquêter sur les circonstances sous-jacentes de façon exhaustive et efficace. Parmi eux, un rapport institutionnel classifié du Service canadien du renseignement de sécurité (« SCRS »), produit à huis clos à la Commission, lui a permis d'avoir accès à des renseignements de sécurité nationale par ailleurs protégés en vertu de l'article 38 de la LPC.

---

8 *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. (1985), ch. 22 (4e suppl.), art. 63.
9 TRN00000001, Déclaration d'ouverture par le commissaire Rouleau, pp. 6-7.
10 TRN00000031, Déclaration finale par le commissaire Rouleau, p. 254.
11 Voir Annexe « A » – Liste des entrevues avec des témoins du gouvernement.
12 Voir Annexe « C » – Liste des rapports institutionnels déposés par le Canada auprès de la Commission.

24. Enfin, lors des audiences sur la preuve, 21 témoins du gouvernement fédéral provenant de neuf ministères ont témoigné. Outre les représentants du gouvernement, les témoins comprenaient sept ministres du Cabinet et le premier ministre du Canada[13].

FAITS ET ÉVÉNEMENTS AYANT MENÉ À L'URGENCE RELATIVE AU CONVOI

I. Contexte de l'urgence relative au Convoi

a. Bref historique des mesures fédérales de santé publique

25. Le 11 mars 2020, le directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré que la COVID-19 était une pandémie[14].

26. Entre le 13 et le 27 mars 2020, toutes les provinces et tous les territoires ont déclaré l'état d'urgence sanitaire conformément à leurs lois respectives en matière de santé publique et ont commencé à mettre en œuvre une série de mesures en réponse à la COVID-19[15].

27. Tous les gouvernements – fédéral, provinciaux et territoriaux – ont mis en place diverses mesures, dont celles de restreindre les déplacements et d'exiger une quarantaine ou un isolement. L'objectif de chacune de ces mesures visait à protéger la vie des Canadiens.

28. Les provinces et le gouvernement fédéral partagent la compétence en matière de « santé ». De nombreuses mesures de santé publique ont été mises en œuvre à l'échelle provinciale, en raison de la vaste compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils dans la province et de questions de nature locale et privée[16]. Le gouvernement fédéral a pris des mesures dans des domaines de compétence fédérale, notamment l'aéronautique, les entreprises internationales ou interprovinciales de transport ferroviaire et maritime, le contrôle aux frontières et la quarantaine[17]. Certaines de ces mesures sont détaillées dans le rapport sommaire de la Commission – *La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements*[18].

---

13 Voir Annexe « B » – Liste des témoins du gouvernement.

14 COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 25; COM00000380, Organisation mondiale de la Santé, *Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point de presse sur la COVID-19,* daté du 11 mars 2020.

15 COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 27-39.

16 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(13) et 92(16); voir généralement *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61; *Taylor* v. *Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125.

17 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91 (chapeau), 91(2), 91(11) et 92(10)(a); voir généralement *Spencer* c. *Canada (Santé)*, 2021 CF 621; *Mississauga (City)* v. *Hung*, 2022 ONCJ 429; *Canadian Constitution Foundation* v. *Attorney General of Canada*, 2021 ONSC 2117.

18 COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 42, 97, 138-145, 167-171, 173-180.

29. En mars 2020, le gouvernement du Canada a commencé à imposer diverses mesures restrictives aux ressortissants étrangers qui entrent au pays[19]. Ces mesures ont été ajustées et adaptées tout au long de la pandémie.

30. À peu près au même moment, les écoles ont commencé à fermer leurs portes à l'apprentissage en personne[20] et des limites en matière de rassemblements ont été imposées dans toutes les provinces. À l'été 2020, ces limites en matière de rassemblements ont commencé à s'appliquer aux petits groupes de personnes, ce qui a eu une incidence sur les rassemblements sociaux dans les maisons privées ainsi que sur les rassemblements plus importants. Bon nombre de ces restrictions sont entrées en vigueur juste avant les Fêtes en décembre 2020[21]. De plus, de nombreux commerces ont reçu l'ordre de fermer leurs portes, ou n'ont été autorisés qu'à offrir uniquement le service en bordure de trottoir ou pour emporter[22].

31. À compter de décembre 2020 et pour des périodes variables au cours de l'année suivante, certaines provinces ont instauré des « confinements », des « ordonnances de rester à la maison » ou des couvre-feux[23]. Certaines ont limité l'accès à leur province. Au début de juillet 2020, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard ont convenu de créer une « bulle Atlantique » dans laquelle seuls les résidents de ces provinces pouvaient voyager entre elles sans devoir s'isoler[24].

32. De nombreux gouvernements provinciaux ont commencé à imposer l'obligation de porter un masque dans les lieux publics intérieurs, y compris dans les transports en commun[25].

---

[19] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 42; COM00000153, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la maladie à coronavirus COVID-19 au Canada (interdiction d'entrée au Canada)*, C.P. 2020-0157; COM00000151, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (interdiction d'entrée au Canada en provenance d'un pays étranger autre que les États-Unis)*, C.P. 2020-0162; COM00000152, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (interdiction d'entrée au Canada en provenance des États-Unis)*, C.P. 2020-0161; COM00000154, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (Obligation de s'isoler)*, C.P. 2020-175.

[20] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 56-68.

[21] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 69-81.

[22] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 82-95.

[23] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 95-96; COM00000356, *Décret ordonnant de rester à domicile,* Règl. de l'Ontario 265/21; COM00000196, *Décret 2-2021 – Décret concernant l'ordonnance de mesures visant à protéger la santé de la population dans la situation de pandémie de COVID-19*, daté du 8 janvier 2020.

[24] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 95.

[25] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 97-108.

b. Obligation vaccinale contre la COVID-19

33. Suite à l'introduction des vaccins approuvés au Canada, à compter de décembre 2020, et à mesure qu'ils sont devenus plus largement disponibles, les autorités de partout au Canada ont commencé à adopter des mesures de santé publique[26]. Par exemple, un certain nombre de gouvernements ont commencé à limiter l'accès à certains endroits aux personnes vaccinées. Ces mesures étaient communément appelées règles du « passeport vaccinal »[27].

34. Les gouvernements à travers le Canada ont également mis en œuvre des mesures liées à l'obligation vaccinale des travailleurs. Le 6 octobre 2021, le gouvernement du Canada a mis en œuvre une politique qui exigeait que tous les fonctionnaires attestent de leur statut vaccinal ou qu'ils fassent face à des conséquences, notamment d'être mis en congé sans solde pour ceux qui refusaient de se conformer[28].

35. Certaines provinces ont également commencé à adopter des règles liant les déplacements et les mouvements transfrontaliers au statut vaccinal[29].

36. Néanmoins, avant le 15 janvier 2022, les camionneurs commerciaux étrangers avaient été autorisés à entrer au Canada sans égard à leur statut vaccinal. De plus, tous les camionneurs commerciaux étaient exemptés de l'exigence générale selon laquelle les personnes qui entrent au Canada doivent fournir une preuve d'un résultat négatif au test PCR avant l'entrée, et effectuer un test suivant leur arrivée au Canada. Ils étaient également exemptés de l'obligation pour les personnes non vaccinées qui entrent au Canada de passer un test de dépistage le huitième jour suivant leur entrée et de se soumettre à une période de quarantaine[30].

37. Le 12 octobre 2021, le gouvernement des États-Unis a annoncé qu'à compter de janvier 2022, tous les voyageurs étrangers entrants, y compris les camionneurs commerciaux venant du Canada, qui entrent aux États-Unis par voie terrestre ou par traversier, devront être entièrement vaccinés[31]. Le 24 novembre 2021, les États-Unis ont confirmé que l'exigence

---

[26] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 124.

[27] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, paras. 124-125.

[28] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 138; COM00000266, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur la vaccination contre la COVID-19 applicable à l'administration publique centrale, y compris à la Gendarmerie royale du Canada*, daté du 6 octobre 2021.

[29] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 168; COM00000120, *Arrêté d'urgence no 47 visant certaines exigences relatives à l'aviation civile en raison de la COVID-19*, daté du 30 novembre 2021.

[30] COM00000155, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (interdiction d'entrée au Canada en provenance des États-Unis)*, C.P. 2021-0902, 15 septembre 2021, art. 3(1); COM00000582, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (Quarantine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-0904, 15 septembre 2021, art. 2.2(2), Annexe 1, Tableau 2, point 13.

[31] COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 176; COM00000602, Département de la Sécurité intérieure des États-Unis, « Secretary Mayorkas to Allow Fully

entrerait en vigueur le 22 janvier 2022[32]. Cela empêcherait effectivement les camionneurs commerciaux non vaccinés du Canada de travailler dans le domaine du transport transfrontalier.

38. Le 20 novembre 2021, le gouvernement du Canada a modifié ses ordonnances d'entrée en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine*[33] afin de réduire considérablement les catégories de ressortissants étrangers qui pourraient entrer au Canada sans être vaccinés. Ces modifications sont entrées en vigueur le 15 janvier 2022. Les modifications ont supprimé l'exemption permettant aux camionneurs commerciaux étrangers d'entrer au Canada sans être vaccinés. En vigueur le 15 janvier, l'administratrice en chef de la santé publique a rendu une décision en vertu du décret applicable sur les mesures d'urgence prises sous la *Loi sur la mise en quarantaine* imposant l'obligation de se faire tester avant et après l'arrivée au Canada et une quarantaine préalable à tous les camionneurs commerciaux non vaccinés autorisés à entrer au Canada[34].

39. Le 28 janvier 2022, en pleine vague Omicron[35], le gouvernement du Canada a modifié le décret applicable en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine* afin de supprimer l'exemption des tests PCR avant et après l'arrivée au Canada pour les conducteurs non-vaccinés de camions commerciaux, ainsi que l'exemption de mise en quarantaine. Ces modifications sont entrées en vigueur le 31 janvier 2022[36].

c. Premières manifestations liées aux mesures de santé publique

40. Les manifestations contre les mesures de santé publique ont commencé à se concrétiser au Canada dans le mois suivant leur instauration et ont persisté tout au long de la pandémie[37]. L'une des premières manifestations du genre sur la Colline du Parlement a eu lieu le 29 août 2020. Cette manifestation est l'une parmi plusieurs qui ont eu lieu à travers le monde,

---

Vaccinated Travellers from Canada and Mexico to Enter U.S. at Land Borders and Ferry Crossings », daté du 12 octobre 2021.

32 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 69; COM00000537, article d'Associated Press intitulé « US to require vaccines for all border crossers in January », daté du 24 novembre 2021.

33 *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20.

34 COM00000157, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (interdiction d'entrer au Canada en provenance des États-Unis)*, C.P. 2021-0961, daté du 20 novembre 2021, art. 5(1), art. 10; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 25.

35 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, p. 78.

36 COM.OR.00000002.FR, Rapport sommaire : La pandémie de COVID-19 et les réponses des gouvernements, para. 178; COM00000162, *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2022-0042, daté du 28 janvier 2022.

37 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 2.

y compris celles impliquant des milliers de personnes à Londres, au Royaume-Uni, et de dizaines de milliers à Berlin, en Allemagne[38].

41. À l'automne 2020, le nombre de manifestations a augmenté. Le 18 octobre 2020, des manifestants se sont rassemblés contre les mesures de confinements et d'autres mesures de santé publique au centre-ville de Toronto. CBC News a rapporté que 1 500 personnes étaient présentes[39]. Au printemps 2021, les manifestations étaient plus fréquentes et à l'été 2021, le nombre de personnes se rassemblant dans diverses villes du Canada et du monde pour protester contre les mesures de santé publique se chiffrait par milliers[40].

42. Le 15 août 2021, le premier ministre Justin Trudeau a annoncé qu'une élection fédérale aurait lieu le 20 septembre 2021[41]. La décision du gouvernement d'imposer des mesures de santé publique fondées sur la science est apparue comme un enjeu clé de la campagne électorale qui a suivi.

43. Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (« CIET ») a produit une évaluation des menaces en date du 26 août 2021. Dans cette évaluation, le CIET a conclu que la mise en œuvre de l'obligation vaccinale, particulièrement dans le contexte d'une élection fédérale, serait « très susceptible » d'entraîner une augmentation des menaces en ligne et dans le monde réel de la part des adhérents à l'EVCI antigouvernemental et antiautorité qui estimaient que les obligations vaccinales constituent une violation des libertés personnelles ou font partie d'un complot gouvernemental plus vaste[42]. L'unité de l'Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (« ERCCI »)[43] de la GRC a produit des évaluations similaires tout au long de l'année 2021[44].

---

38 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 12; COM00000457, article de CBC News intitulé « Global rally against COVID-19 safety measures comes to Parliament Hill », daté du 29 août 2020.

39 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 15.

40 Voir par exemple : COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 45; COM00000496, article de The Montreal Gazette intitulé, « Anti-lockdown march in Montreal draws several thousand protesters », daté du 6 juin 2021.

41 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 49; COM00000506, article de CTV News intitulé, « Trudeau calls federal election, voters to go to the polls September 20 », daté du 15 août 2021; COM00000504, *Proclamation dissolvant le Parlement*, TR/2021-60.

42 TS.NSC.CAN.001.00000140_REL_0001, p. 1, Rapport du CIET intitulé « The impact of COVID-19 vaccination mandates within the ideologically motivated violent extremism milieu », daté du 26 août 2021.

43 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 125; le groupe national du renseignement de la Police fédérale de la GRC dirige l'Équipe de renseignements sur la criminalité à caractère idéologique (« ERCCI »), qui fournit des rapports et des renseignements sur des acteurs et des réseaux motivés par des idées qui peuvent poser des menaces criminelles à l'ordre et à la sécurité publique.

44 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 128, 134.

44. Pendant la campagne électorale, il y a eu une augmentation de l'hostilité envers les événements de campagne, en particulier ceux du premier ministre[45]. Lui et son personnel politique ont observé un niveau de colère, de violence, de racisme et de misogynie exprimé dans une rhétorique publique qui, selon lui, était frappante. Son personnel et les agents de la GRC, en particulier ceux qui étaient des femmes ou des personnes racisées, ont été victimes d'abus et de menaces horribles[46].

45. Par exemple, le 27 août 2021, un événement de campagne aurait été annulé en Ontario en raison de préoccupations de sécurité en lien avec des manifestants opposés aux mesures de santé publique adoptées en réponse à la pandémie de COVID-19[47]. Le 29 août 2021, le premier ministre a été accueilli par d'autres manifestations à Cambridge, en Ontario[48].

46. À la suite des élections fédérales de 2021[49], un certain nombre d'adhérents à l'EVCI ont formulé des menaces de violence sur diverses plateformes de médias sociaux et forums sécurisés. La plupart des menaces portaient sur le rôle du premier ministre dans la mise en œuvre de l'obligation vaccinale et des mesures d'intervention contre la COVID-19. Parmi les autres motivations derrière les menaces connues en ligne proférées contre le premier ministre, mentionnons les questions relatives aux complots de QAnon[50]. Les menaces précises proférées contre le premier ministre incluaient :

    a. Une publication Telegram à la mi-octobre 2021 indiquant que les gens ont le « droit légal de tirer » sur les politiciens, y compris le premier ministre, pour leur rôle dans les efforts de vaccination contre la COVID-19.

    b. Une publication au début d'octobre 2021 dans un forum QAnon mentionnant « tirer sur ce communiste » lorsqu'il est question du premier ministre.

    c. Le 10 septembre 2021, un résident de Kitchener, âgé de 32 ans, a été accusé en lien avec des menaces de lésions corporelles et de mort contre le premier ministre[51].

---

45 PB.NSC.CAN.00000500_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 13 septembre 2021, p. 1.

46 WTS.00000084.FR, Résumé d'entrevue – Premier ministre Justin Trudeau, p. 2.

47 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 50, citant COM00000509, article de CTV News intitulé « Second week of campaign ends with Trudeau rally cancelled for safety concerns », daté du 27 août 2021.

48 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 53; COM00000515, article de CTV News intitulé « Trudeau met with another protest at campaign stop in Cambridge, Ontario », daté du 29 août 2021.

49 Les élections fédérales canadiennes de 2021 ont eu lieu le 20 septembre 2021.

50 QAnon est un mouvement représentant une fusion de presque toutes les théories populaires du complot sous un cadre interprétatif unique. Voir TS.NSC.CAN.001.00000164_REL_0001, intitulé « Defining Movements in the IMVE Space », daté du 12 janvier 2022, p. 12.

51 TS.NSC.CAN.001.00000148_REL_0001, Rapport du CIET intitulé « Canada An increase in ideologically driven online violent rhetoric targeting the PM », p. 1.

47. Parallèlement, de nombreux individus et groupes entamaient des procédures judiciaires pour contester divers mandats gouvernementaux en matière de vaccination concernant les restrictions sur les rassemblements, les voyages aériens, les exigences de mise en quarantaine pour les voyageurs aériens entrant au Canada et le licenciement des personnes non vaccinées. En date août 2022, il y avait eu plus de 17 contestations judiciaires des mesures prises en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine* et 47 demandes judiciaires liées aux obligations vaccinales fédérales[52].

d. Le Convoi de la liberté 2022

48. En réponse à l'annonce selon laquelle les camionneurs commerciaux ne seraient plus exemptés de la quarantaine à leur entrée au Canada à moins d'être entièrement vaccinés, un événement national intitulé « Convoi de la liberté 2022 » (« Convoi de la liberté ») a été planifié sur les médias sociaux[53].

49. Le Convoi de la liberté a commencé par mettre l'accent sur les sentiments antigouvernementaux liés aux réponses de santé publique à la pandémie de COVID-19[54].

50. Le 13 janvier, Christopher Barber, Brigitte Belton et James Bauder, entre autres, ont assisté à une rencontre en direct sur Facebook animée par Patrick King. Le groupe a discuté des itinéraires et de la logistique du Convoi de la liberté devant un public qui aurait atteint à un certain moment 3 000 téléspectateurs[55].

51. Les 22 et 23 janvier, deux contingents de participants au Convoi de la liberté sont partis respectivement de Prince Rupert et de Vancouver (C.-B.) pour Ottawa. CBC News a rapporté que des « [c]entaines de poids lourds » se dirigeaient vers Ottawa et que la campagne GoFundMe avait permis d'amasser plus de trois millions de dollars et que ce montant continuait à croître[56].

52. Le 28 janvier, le Convoi de la liberté est arrivé à Ottawa. Ceux qui sont arrivés représentaient diverses causes et griefs ainsi qu'un éventail de mouvements antiautorité[57].

---

52 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, Annexe A.

53 PB.NSC.CAN.00000529_REL.0001, GRC et ERCCI – Avis de menace spéciale, daté du 25 janvier 2022, p. 1.

54 COM00000628, article de CBC News intitulé « Convoy travels through Sask. to protest vaccine mandates for truck drivers », daté du 24 janvier 2022.

55 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 77.

56 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, para. 79; COM00000629, article de CTV News intitulé « Truckers heading to Ottawa to protest vaccine mandates », daté du 24 janvier 2022.

57 OPP00000835, Rapport sur le projet Hendon, daté du 24 janvier 2022, p. 2; OPP00001205, Rapport sur le projet Hendon, daté du 30 janvier 2022, p. 4; PB.NSC.CAN.00000529_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale, daté du 25 janvier 2022, p. 2.

II. La première semaine de l'urgence relative au Convoi

a. Le convoi de la liberté arrive à Ottawa

53. Le 19 janvier, le Centre des opérations du gouvernement (« COG ») a commencé à surveiller une manifestation prévue à Ottawa les 28 et 29 janvier[58]. L'objectif déclaré de la manifestation à cette époque était de mettre fin à l'obligation vaccinale pour les camionneurs[59]. Dès les premiers rapports officiels du COG sur l'événement, le Canada a reconnu que le Convoi de la liberté pourrait avoir une incidence sur des infrastructures essentielles[60]. Le COG a évalué que les convois pourraient également causer des retards dans les déplacements et nuire gravement aux déplacements à l'intérieur de la ville d'Ottawa[61].

54. Les participants au Convoi ont commencé à arriver à Ottawa le vendredi 28 janvier. Le même jour, le Service de police d'Ottawa (« SPO ») a activé le Centre de commandement de la région de la capitale nationale (« CCRCN »). Le CCRCN est un forum multijuridictionnel dont l'objectif était d'appuyer le SPO, en tant que commandant de l'incident et en tant que corps de police ayant la compétence juridictionnelle sur le territoire[62].

55. Le samedi 29 janvier, on estimait que de 6 000 à 7 000 personnes s'étaient rassemblées sur la Colline du Parlement, et la foule était de plus en plus nombreuse[63]. À terme, près de 8 000 personnes ont été signalées uniquement sur la Colline du Parlement, même si plusieurs se dispersaient en début de soirée[64]. Le dimanche 30 janvier, il restait environ 1 000 à 1 100 personnes rassemblées sur la Colline du Parlement, en plus d'approximativement 1 000 personnes dans les environs[65]. Le SPO a estimé qu'un maximum de 15 000 personnes a participé à l'ensemble de la manifestation au plus fort de la fin de semaine[66].

---

58 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 7; PB.CAN.00001061_REL.0001, Courriel intitulé « Fwd: Planned Truck Demonstration – Slowdown and Impacts to CI », daté du 20 janvier 2022.

59 PB.CAN.00001061_REL.0001, Courriel intitulé « Fwd: Planned Truck Demonstration – Slowdown and Impacts to CI », daté du 20 janvier 2022.

60 PB.CAN.00001063_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « 22 Jan Update : Planned Truck Demonstrations – Slowdown and Impacts Planned for Ottawa », daté du 22 janvier 2022; WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 7.

61 PB.NSC.CAN.00000947_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « FW : Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure in Ottawa », daté du 25 janvier 2022, p. 3.

62 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 181-182; DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 76-79.

63 PB.CAN.00000707_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 29 janvier 2022; OPS00004225, Courriel de Kim Ayotte sur le mise à jour 1 du GCCOU : Manifestation prévue des camionneurs, daté du 29 janvier 2022.

64 PB.CAN.00001081_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 30 janvier 2022.

65 PB.CAN.00001083_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 30 janvier 2022.

66 PB.NSC.CAN.00000525_REL.0001, GRC et ERCCI – Avis de menace spéciale – Mise à jour 5, daté du 3 février 2022, p. 2.

56. Ottawa a aussi connu un immense afflux de véhicules. Dès le vendredi 28 janvier, le SPO a instauré des fermetures de routes en raison de la congestion routière dans plusieurs secteurs, notamment sur : Wellington, d'Elgin à Lyon, et sur la promenade Queen Elizabeth, de Laurier à Catherine, en plus de restreindre la circulation sur la promenade Sir John A. Macdonald[67]. Le samedi 29 janvier, le SPO estimait que plus de 3 000 véhicules convergeaient vers le centre-ville d'Ottawa, causant d'importants retards dans la circulation[68]. Le même jour, on a estimé qu'il y avait 2 949 véhicules à Ottawa, dont environ 55 qui se sont établis au parc Jet Form[69].

57. Le maire d'Ottawa, Jim Watson, et d'autres témoins ont déclaré qu'Ottawa est une ville qui respecte les personnes qui exercent légalement leur droit de manifester en vertu de la Charte et qui est habituée aux manifestations[70].

58. Toutefois, depuis la date de l'arrivée du Convoi de la liberté, la manifestation à Ottawa a été fortement marquée par l'illégalité, notamment du harcèlement, des symboles de haine, des dommages matériels et de l'intimidation[71]. Les camions klaxonnaient constamment et produisaient un haut degré de décibels, et certains véhicules avaient installé des sifflets de train[72]. Le vendredi 28 janvier, Minto Properties a reçu la confirmation que des individus avaient commencé à entrer dans des immeubles à bureaux au centre-ville et à causer des dommages[73]. Par intermittence à travers le Convoi de la liberté et l'occupation à Ottawa, les manifestants ont eu des altercations avec des membres du public et des employés contractuels sur la patinoire du canal Rideau[74].

59. Le samedi 29 janvier, le SPO a indiqué que des enquêtes criminelles étaient en cours relativement à la profanation des statues du Monument commémoratif de guerre et de Terry Fox[75]. Les participants du Convoi ont uriné sur le cénotaphe et dansé sur la tombe du Soldat inconnu. Les Bergers de l'espoir ont dénoncé le harcèlement du personnel et des clients par

---

67 OPS00004247, Note d'information sur le Niveau 3 du SPO, daté du 28 janvier 2022.

68 PB.CAN.00000707_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 29 janvier 2022.

69 PB.CAN.00001847_REL.0001, Texte du CDC Jones avec Khalil, daté du 29-30 janvier 2022, p. 2.

70 TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, pp. 11-12; TRN00000007, Extrait du témoignage de Carson Pardy, p. 112; TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, p. 105.

71 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 145-148; OTT00001930.0001, Courriel de Julia Keast au nom de Diane Deans, daté du 30 janvier 2022, p. 2; OTT00002235.0001, Courriel de Kim Ayotte au Conseil municipal, daté du 30 janvier 2022; COA00000115, Les Bergers de l'espoir sur Twitter, daté du 30 janvier 2022; TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, pp. 156-157.

72 TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, p. 8.

73 PB.CAN.00000705_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 28 janvier 2022, p. 3; PB.CAN.00000385_REL.0001, CMOU, courriel intitulé : « Notification: Convoi de la liberté », daté du 29 janvier 2022, pp. 4 et 5.

74 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, paras. 27, 42; PB.CAN.00000281_REL.0001, Courriel de Bruce Devine sur l'agression à l'endroit du personnel d'une concession de patinage, daté du 8 février 2022.

75 SSM.NSC.CAN.00001853_REL.0001, Courriel de Caroline Williams, daté du 30 janvier 2022, p. 2.

les participants du Convoi de la liberté qui ont volé des repas au refuge[76]. Le même jour, le Centre Rideau Cadillac Fairview a été contraint de fermer ses portes après que des personnes sans masques eurent commencé à confronter agressivement le personnel. Il est finalement demeuré fermé jusqu'au 22 février (une durée sans précédent dans l'histoire du Centre Rideau) au coût de 2 millions de dollars par jour[77]. La lecture d'une conversation entre le député Yasir Naqvi (Ottawa-Centre) et le premier ministre raconte une partie de ce à quoi M. Naqvi assistait dans sa circonscription :

> [Traduction] C'est incroyable, les images que l'on voit sont difficiles à croire. J'ai vu une affiche grandeur nature d'Hitler sur un camion et votre nom en dessous. C'est le genre de grossièreté auquel notre pays est soumis. J'ai des électeurs qui se font crier après pour avoir porté des masques pendant qu'ils sortent vaquer à leurs tâches normales. Il y a toutes sortes d'autres problèmes auxquels les gens font face dans le quartier et ils ne savent pas s'ils peuvent dormir ce soir[78].

60. Peu de temps après l'arrivée du Convoi de la liberté, l'ancien chef du SPO Sloly s'est adressé au chef du contentieux de la Ville d'Ottawa au sujet de la possibilité que la ville obtienne une injonction contre le Convoi de la liberté. La Ville d'Ottawa a préparé des documents d'injonction, mais ne les a pas déposés parce qu'elle craignait que le SPO n'ait pas la capacité d'exécuter une ordonnance d'injonction[79].

61. Un rapport du COG daté du 26 janvier indiquait que, selon INTERSECT[80], la manifestation serait un événement important et extrêmement fluide qui pourrait durer pendant une période prolongée[81]. Le même jour, l'ERCCI a indiqué que certaines personnes étaient disposées à fournir de l'hébergement et du soutien aux participants du Convoi de la liberté, et qu'une partie des efforts de collecte de fonds de la campagne GoFundMe devait être consacrée à

---

76 COM.OR.00000004.FR, Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, p. 6; PB.NSC.CAN.00000028_REL.0001, GRC – Unité de renseignement de protection (« URP »), Mise à jour 24, daté du 30 janvier 2022, p. 1; TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, pp. 11-12; OTT00001930.0001, Courriel de Diane Deans qui fait une mise à jour sur les manifestations, daté du 30 janvier 2022.

77 TRN00000002, Extrait du témoignage de Nathalie Carrier, pp. 92-93; TRN00000002, Extrait du témoignage de Mathieu Fleury, pp. 157-158; COA00000145, Déclaration sous serment de Larry Andrade assermenté le 25 février 2022, para. 52(d).

78 SSM.CAN.NSC.00002813_REL.0001, Lecture du contenu d'un appel entre le premier ministre et Yaser Naqvi, daté du 30 janvier 2022.

79 WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, p. 6.

80 INTERSECT est un programme intergouvernemental préexistant de préparation aux situations d'urgence, coprésidé par le SPO, la GRC et la Ville de Gatineau.

81 PB.CAN.00000701_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 26 janvier 2022, p. 3.

l'hébergement jusqu'à 10 jours au besoin[82]. Le 27 janvier, le COG a signalé qu'un organisateur de l'événement avait prévu de « boucler la ville »[83].

62. Le 1er février, le COG a indiqué que les organisateurs s'étaient engagés à soit de rester à Ottawa ou à revenir manifester à une date ultérieure[84]. Le 3 février, les organisateurs du Convoi de la liberté ont tenu une conférence de presse au cours de laquelle Tamara Lich a déclaré qu'ils resteraient à Ottawa jusqu'à ce que toutes les obligations vaccinales soient retirées[85].

63. Alors que le nombre de participants a diminué après la première fin de semaine, les coups de klaxon se sont poursuivis. La diminution du nombre de participants a été plus importante que celle des camions, car de nombreux camions sont demeurés bien ancrés sur place[86]. Les chiffres ont commencé à augmenter à l'approche de la fin de semaine suivante[87].

64. Pendant que le Convoi était présent à Ottawa, il y a eu des fermetures et des perturbations sans précédent des aires publiques, des monuments et des attractions touristiques. Le 28 janvier, les manifestants se sont installés dans le parc de la Confédération, site de plusieurs monuments importants, dont le Monument aux anciens combattants autochtones. Ils utilisaient le parc comme aire de distribution de nourriture et lieu de rassemblement pour la nuit. Du 28 janvier au 6 février, il y avait des roulottes stationnées, des stations de réchauffement avec des barils de combustion, une cuisine mobile au propane, de la musique, des tentes, des balles de foin ainsi que des réservoirs de propane et autres contenants de carburant mal entreposés qui représentaient un risque important pour le public. Le parc a été fermé à l'aide de clôtures et de barrières le 6 février et est demeuré fermé jusqu'au 1er mars 2022[88].

65. Lors de la première semaine de manifestations, l'ancien chef Sloly a évalué que la situation au centre-ville d'Ottawa était une poudrière prête à exploser[89].

---

82 PB.NSC.CAN.00000530_REL.0001, GRC, le Programme du renseignement de la Police fédérale et ERCCI – Avis de menace spéciale, Mise à jour 1, daté du 26 janvier 2022, p. 3; TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, pp. 169-170.

83 PB.CAN.00000703_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 27 janvier, p. 2.

84 PB.CAN.00000708_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure – Convoy in Ottawa », daté du 1er février 2022, p. 1.

85 COM.OR.00000004.FR, Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, p. 7.

86 PB.CAN.00000441_REL.0001, Courriel intitulé : « Notification: Convoi de la liberté », daté du 3 février 2022, p. 3.

87 COM00000641, Article de CBC News intitulé « Crowds swell in downtown Ottawa again for 2nd weekend of protests », daté du 5 février 2022; PB.NSC.CAN.00001918_REL.0001, Breffage intitulé: « Truckers Convoy and Protective Services: Key Messages for Ministerial Briefing », daté du 4 février 2022.

88 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, paras. 26, 52-79; PB.CAN.00000113_REL.0001, Courriel sur le convoi de camions – responsabilités de l'agent de conservation, daté du 29 janvier 2022.

89 TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 225.

b. Manifestation liée au Convoi à l'extérieur de la région de la capitale nationale

66. À l'extérieur de la région de la capitale nationale (« RCN »), des manifestants d'inspiration similaire étaient également actifs. Les fonctionnaires de l'Agence des services frontaliers du Canada (« ASFC ») ont observé la première activité de ralentissement au point d'entrée (« PDE ») à Emerson, au Manitoba, le 17 janvier[90].

67. Le 25 janvier, un membre du public a informé l'ASFC d'un barrage prévu du PDE de Coutts dans le sud de l'Alberta les 28 et 29 janvier. Le rapport indiquait que les commentaires en réponse aux publications sur la page Facebook du Convoi de la liberté encourageaient les personnes à se rendre à Coutts si elles ne pouvaient pas aller à Ottawa, et que les diffusions en direct de M. King sur Facebook avaient un ton « menaçant »[91].

68. Les manifestations le long des corridors commerciaux et aux PDE se sont intensifiées à la fin de janvier et en février, limitant l'accès aux services de plusieurs PDE partout au pays et perturbant le volume de marchandises qui traversent la frontière canado-américaine à des endroits névralgiques[92]. Les PDE touchés comprenaient : Surrey/Pacific Highway (Colombie-Britannique); Coutts (Alberta); Emerson (Manitoba); et les ponts Ambassador et Blue Water (Ontario)[93]. Coutts, en particulier, est devenu, dès le 29 janvier, le premier PDE à faire l'objet d'un barrage majeur[94]. De plus amples détails sur les barrages à Coutts et au pont Ambassador sont présentés aux paragraphes 119 à 145 et 146 à 184.

69. Les manifestations et les barrages aux PDE étaient teintés par le même discours haineux vitriolique, particulièrement dans les médias sociaux, qui touchait la RCN. Par exemple, le 15 janvier, un conducteur de camion commercial qui avait refusé de fournir une pièce d'identité ou une preuve de vaccination sur demande lorsqu'il traversait la frontière a publié une vidéo de son interaction sur la plateforme de médias sociaux TikTok. La vidéo a généré un certain nombre de commentaires suggérant que les agents des services frontaliers (« ASF ») soient abattus et que les installations de l'ASFC soient attaquées[95].

70. Le Canada atlantique a également fait face à un certain nombre de perturbations causées par des activités de Convoi et des manifestations dans la période qui a précédé l'invocation de la

---

90 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, Partie III, para. 1; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 6.

91 PB.CAN.00001317_REL.0001, Courriel de Lynn Lamarche sur les barrages routiers érigés par des camionneurs à Coutts, en Alberta, daté du 25 janvier 2022.

92 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, partie III, para. 1.

93 PB.CAN.00001324_REL.0001, Courriel de mise à jour no 6 sur les manifestations des camionneurs concernant l'ERP de l'ASFC, daté du 21-28 janvier 2022; DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, partie IV, paras. 3-19.

94 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 9.

95 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, section IV, para. 20; PB.CAN.00001562_REL.0001, Rapport d'incident de sécurité 3981-21-148, daté du 15 janvier 2022.

LMU. La GRC a répondu à de multiples tentatives d'occupation de la Transcanadienne à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse entre le 26 et le 29 janvier[96].

71. Dès le début, il était difficile pour les autorités de négocier avec les manifestants, car il y avait de nombreuses factions aux motivations diverses, unies par la frustration et l'opposition à la politique gouvernementale, et sans leadership clair[97]. Les manifestants n'étaient homogènes ni dans leurs griefs, ni dans leur organisation. Ils ont adopté une série de griefs, souvent entremêlés avec des théories du complot, pour soutenir leur opposition aux mesures de santé publique[98].

c. Le gouvernement fédéral a suivi de près l'évolution des événements

72. À l'approche du Convoi de la liberté à Ottawa, le gouvernement du Canada a compris que, compte tenu des répercussions multijuridictionnelles de cette manifestation sur la RCN, tous les intervenants clés planifieraient et collaboreraient pour assurer la sécurité publique dans leurs secteurs de responsabilité. À titre de service de police compétent, le SPO était le responsable de la planification pour la RCN. Il lui incombait au premier chef de traiter avec les manifestants et de composer avec leurs véhicules[99]. La Division nationale de la GRC était responsable de la planification à l'appui du mandat de protection de la GRC. Elle a travaillé à soutenir les partenaires en matière d'application de la loi dans la région. Les intervenants fédéraux ont contribué au CCRCN[100]. Le rôle de la GRC comme organisme de soutien du SPO dans son intervention policière est abordé plus en détail ci-après, aux paragraphes 239 à 254.

73. Le gouvernement fédéral croyait que le SPO serait en mesure de gérer la situation[101], mais il surveillait les événements de près. Dès le début, le gouvernement du Canada, y compris le Bureau du Conseil privé (« BCP »), la GRC, le SCRS, la Sécurité publique (y compris le COG), l'ASFC, Transports Canada et d'autres intervenants, ont surveillé le Convoi de la liberté afin d'évaluer l'incidence éventuelle de la situation sur les intérêts et les responsabilités

---

96 NSG00000008, Rapport de situation de la GRC au PGC intitulé « Planned Protest/Demonstration – Amhert, NS to NS/NB Border », daté du 26 janvier 2022; NSG00000091, Déclaration sous sement de Mark Peachey, assermenté le 3 novembre 2022, paras. 7-9, 12-14, 18-20.

97 OPP00001023, Courriel concernant le rapport sur le Projet Hendon, daté du 20 janvier 2022.

98 TS.NSC.CAN.001.00000211_REL_0001, Breffage du SCRS sur la sécurité nationale, daté du 10 février 2022, pp. 1-2.

99 SSM.NSC.CAN.00000294_REL.0001, Lettre du courriel concernant le CSMAOSN, daté du 6 février 2022, p. 6; SSM.NSC.CAN.00000292_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Comité du Cabinet chargé de la Sécurité et des urgences, daté du 3 février 2022, para. 5; TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, p. 6.

100 PB.NSC.CAN.00000992_REL.0001, Breffage ministériel intitulé: « Ministerial Briefing – Truckers and Threats to Security », daté du 26 janvier 2022, p. 2; PB.NSC.CAN.00000995_REL.0001, Breffage ministériel intitule : « Ministerial Briefing – Truckers and Threats to Security », daté du 26 janvier 2022.

101 TRN00000025, Extrait du témoignage de Jody Thomas, pp. 184-185.

du gouvernement fédéral et le besoin possible de mesures ou d'aide du gouvernement fédéral. Ces efforts ont souvent été menés par le BCP dans l'exercice de son rôle de coordination[102].

74. La Commission a reçu de nombreux éléments de preuve sur la façon dont les représentants du gouvernement ont tenu les hauts fonctionnaires et les ministres informés pendant le Convoi de la liberté au moyen d'outils tels la production de rapports officiels et de réunions ponctuelles[103]. Le gouvernement fédéral a reconnu que les fonctionnaires de divers ordres de gouvernement devaient avoir une compréhension commune, en temps réel, des nouveaux renseignements[104].

75. Le 25 janvier, le BCP a commencé à organiser des appels quotidiens avec des experts en la matière, des cadres supérieurs clés ainsi que du personnel des cabinets des ministres clés et du premier ministre afin de les informer et de partager l'information[105]. Le 28 janvier, la commissaire de la GRC Lucki, et d'autres, ont commencé à breffer un petit groupe de ministres au moins une fois par jour. Les participants partageaient également de nouveaux renseignements qu'ils recevaient de leurs homologues et personnes-ressources[106]. La première séance de breffage du premier ministre sur le Convoi de la liberté par la fonction publique a eu lieu le 30 janvier[107].

76. Régulièrement, et parfois quotidiennement, deux groupes de hauts fonctionnaires ont commencé à se réunir pour coordonner et faire progresser la réponse opérationnelle du Canada au Convoi de la liberté : le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations en matière de sécurité nationale (« CSMAOSN »), qui s'est réuni quotidiennement du 26 janvier au 12 février,[108] et le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (« CSMCO »), qui s'est réuni huit fois entre le 31 janvier et le 14 février[109]. Grâce à ces réunions régulières, les hauts fonctionnaires et les ministres pouvaient acquérir une compréhension commune de la situation, demander des renseignements clés et identifier des actions importantes[110].

---

102 TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 8.

103 Par exemple, DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, section III, paras. 9-25; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 72-73; DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 46; WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 6; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden p. 9; DOJ.IR.00000007.FR, Rapport institutionnel – SPAC, paras. 42-48; DOJ.IR.00000008.FR, Rapport institutionnel – Sécurité publique Canada, paras. 42-67; DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, Annexe II, para. 3; DOJ.IR.00000014, Rapport institutionnel – Cabinet du premier ministre, paras. 25, 35.

104 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, pp. 2, 7-8.

105 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, paras. 28-29, 31-32.

106 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 12; TRN00000022, Extrait du témoignage de Dominic Rochon et Robert Stewart, p. 22.

107 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charrette, pp. 118-119.

108 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada pp. 12-13.

109 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, para. 27; WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 13; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 9.

110 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, para. 27; SSM.CAN.00000148_REL.0001, Chronologie des événements clés des barrages illégaux, daté du 29 avril 2022.

77. Ces conversations ont été alimentées par une mobilisation régulière des partenaires provinciaux et municipaux[111]. Le sous-ministre (« SM ») de la Sécurité publique Stewart a commencé à communiquer avec la Ville d'Ottawa le 3 février. Entre cette date et le 8 février, plusieurs appels ont eu lieu entre des fonctionnaires fédéraux, des fonctionnaires de la Ville d'Ottawa et des fonctionnaires de la Police provinciale de l'Ontario (« PPO ») et du SPO[112].

78. Dans les domaines relevant de la responsabilité fédérale, le Canada a agi rapidement et efficacement. Des mesures de protection ont été déployées à l'égard des biens fédéraux dans la RCN. Le 29 janvier, Services publics et Approvisionnement Canada (« SPAC ») a activé son Centre ministériel des opérations d'urgence (« CMOU ») pour assurer la sécurité et la continuité des biens fédéraux[113]. Les ponts Alexandra et Macdonald-Cartier ont été fermés en raison de restrictions de charge, l'accès aux immeubles fédéraux gérés par SPAC a été restreint pendant toute la fin de semaine, toutes les activités de construction près de la Colline du Parlement ont été interrompues et des murets de sécurité[114] ont été installés sur les côtés est et ouest de l'édifice de la Cour suprême du Canada pour empêcher les véhicules lourds de compromettre les restrictions de charge sur le podium[115]. Certains de ces murets ont dû être réinstallés au cours de l'occupation après avoir été enlevés par les manifestants[116].

79. Conformément à son mandat de protection, et en raison de l'évolution du contexte de menace, la GRC a mis à jour ses plans ministériels de sécurité en ce qui concerne son mandat de services de police de protection en janvier 2021[117]. Par exemple, la GRC a fourni à la vice-première ministre une protection supplémentaire pour assurer sa sécurité[118].

80. Le Canada était également prêt à apporter son aide au besoin. Par exemple, le 28 janvier, le Canada a reçu une demande d'aide de l'Ontario concernant l'utilisation du stationnement du Manège militaire de la place Cartier à Ottawa comme zone de rassemblement pour la police[119]. Le Canada a approuvé la demande le lendemain.

81. Le 29 janvier, Transports Canada a émis un avis aux navigateurs (NOTAM) comportant une restriction de l'espace aérien au-dessus du centre-ville d'Ottawa, pour appuyer les efforts du

---

111 Voir par exemple, DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, Annexe II, pp. 27-30; PB.CAN.00001159_REL.0001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement: Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, pp. 2-5.

112 WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, p. 5.

113 PB.CAN.00000384_REL.0001, Mise à jour du Convoi de SPAC, daté du 29 janvier 2022.

114 Les murets de sécurité sont des barrières modulaires en béton ou en plastique.

115 PB.CAN.00000379_REL.0001, Rapport du CDOU, daté du 28 janvier 2022, pp. 2-3; DOJ.IR.00000007.FR, Rapport institutionnel – SPAC, para. 19. Le terme "podium" désigne une chaussée située au sommet d'un garage souterrain. Les "restrictions de charge" font référence au poids qu'un podium est capable de supporter sans causer de problèmes structurels.

116 PB.CAN.00000397_REL.0001, Rapport du CDOU, daté du 30 janvier 2022, p. 2.

117 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 140.

118 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre Freeland, p. 75.

119 COM.OR.00000004.FR, Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, p. 5; PB.CAN.00001048_REL.0001, Demande d'aide pour les infrastructures des FAC à Ottawa, daté du 28 janvier 2022; WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 18.

SPO[120]. Au total, Transports Canada a émis 12 NOTAM à travers le Canada pendant l'urgence relative au Convoi[121].

82. Le 28 janvier, l'ASFC a émis aux PDE des directives propres à chaque événement à l'intention des ASF pour qu'ils fassent preuve d'une « vigilance accrue », notamment en procédant à des examens plus approfondis des voyageurs pour s'assurer que toutes les exigences d'entrée étaient respectées et que les personnes cherchaient à entrer au Canada à des fins légitimes. On a demandé au Centre des opérations frontalières de fournir des rapports de situation deux fois par jour[122]. Par mesure de précaution, l'ASFC a mis en œuvre certaines mesures de renforcement aux PDE, notamment en redirigeant les caméras en circuit fermé vers le Canada afin que les agents, qui faisaient face aux États-Unis, sachent ce qui pourrait survenir derrière eux du côté canadien[123].

III. La deuxième semaine de l'urgence relative au Convoi

a. Augmentation de la volatilité de l'occupation à Ottawa

83. Alors que certaines parties des manifestations ont commencé de façon relativement pacifique, à la deuxième fin de semaine (les 5 et 6 février), une augmentation marquée du nombre de manifestants et de camions a été constatée à Ottawa comparativement à la première semaine[124]. Les manifestations ont pris de l'ampleur dans tout le pays, et la situation s'est complexifiée. À Ottawa, la manifestation est devenue [traduction] « un symbole de résistance générale à l'autorité et de défiance envers la loi » qui allait [traduction] « au-delà de la question des exigences de santé publique »[125].

84. Des témoins ont décrit une situation d'anarchie dans les rues d'Ottawa. Au cœur du centre-ville, les manifestants ont fait subir aux résidents d'Ottawa du bruit fréquent et prolongé de klaxons puissants provenant de gros camions, de l'intimidation, des menaces, du harcèlement et des agressions. Des fonctionnaires et des représentants de la police ont également été la cible de harcèlement et d'agressions. Il y avait également des risques d'incendie, tels que des barils de feu ouverts et des feux d'artifice dans les rues résidentielles, et un manque total de

---

120 PB.NSC.CAN.00001274_REL.0001, Mise à jour du COG, courriel intitulé « FW : Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure in Ottawa », daté du 29 janvier 2022, p. 3.

121 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 121; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 31-36.

122 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, section III, para. 7; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 7-9; WTS.00000045.FR, Résumé d'entrevue – Nina Patel, p 2; WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, p. 2.

123 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 7-8.

124 Voir par exemple, PB.NSC.CAN.00002027_REL.0001, Courriel intitulé « FW : Key Points on Impacts to Critical Infrastructure, Demonstrations Across Canada », daté du 5 février 2022; OTT00005513.0001, Lettre du maire Jim Watson au premier ministre Ford et à la solliciteur générale Sylvia Jones, daté du 7 février 2022; TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 82.

125 OPP00001765, Rapport de la Police provinciale de l'Ontario intitulé « Strategic Intelligence Report, Freedom Convoy 2022/Operation BearHug 2.0 Operational Intelligence Overview », daté du 8 février 2022, p. 15.

respect pour les habitants de la ville et les biens publics[126]. L'hôpital d'Ottawa a reçu des appels troublants qui ont donné lieu à des plaintes à la police, et il y avait des preuves d'un effort coordonné afin de polluer les flux des médias sociaux de la ville avec des propos haineux toxiques, de la mésinformation et des rumeurs[127]. La conseillère municipale et présidente du conseil du SPO Diane Deans et son personnel ont reçu des menaces de personnes associées à l'urgence relative au Convoi[128]. Le personnel de la gouverneure générale du Canada a reçu des courriels haineux, dont certains exigeant que la gouverneure générale congédie le premier ministre[129].

85. Le 4 février, Zexi Li, une résidente de la ville, a intenté un recours collectif contre les organisateurs et les participants des manifestations au nom des résidents du centre-ville d'Ottawa[130]. Dans le cadre de cette procédure, elle a demandé, et ultimement obtenu le 7 février, une injonction de la Cour supérieure de justice de l'Ontario interdisant les bruits de klaxon au centre-ville[131]. Bien que l'injonction ait initialement entraîné une réduction des klaxons, elle n'a eu aucune répercussion appréciable dans la résolution de la crise à Ottawa[132].

86. Les dirigeants et les partisans du Convoi soutenaient financièrement ceux qui participaient à l'occupation afin qu'ils restent à Ottawa. Keith Wilson a témoigné avoir observé la distribution d'argent aux participants à l'occupation. L'argent était placé dans des enveloppes contenant chacune 500 $, puis des équipes allaient les distribuer aux participants[133]. Un système similaire était en place avec un autre groupe d'organisateurs qui distribuait des enveloppes contenant chacune 2 000 $[134]. De même, les partisans ont distribué 14,6 bitcoins aux participants d'Ottawa en remettant des enveloppes contenant des instructions sur la façon d'accéder à 8 000 $ en bitcoin à l'aide d'un téléphone mobile[135]. Par ailleurs, Mme Lich confirme que 13 000 $ provenant de l'argent recueilli avec GoFundMe ont servi à acheter du carburant en vrac et que 13 000 $ de plus ont été distribués aux conducteurs routiers[136].

---

126 TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, pp. 38-41; TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, pp. 170-174.

127 TRN00000004, Extrait du témoignage de Kim Ayotte, pp. 264-265; OTT00006781, Courriel sur la mise à jour 15 du GCCOU : Manifestation prévue des camionneurs, daté du 11 février 2022.

128 TRN00000005, Extrait du témoignage de Diane Deans, pp. 59-60.

129 SSM.CAN.NSC.00002819_REL.0001, Courriel intitulé « GG call overview », daté du 5 février 2022.

130 COM.OR.00000004.FR, Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, p. 7.

131 COM.OR.00000004.FR, Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, p. 9; HRF00000073, *Li v Barber et al.* (Ordonnance d'injonction interlocutoire); HRF00001288, *Li v Barber et al.* (Dossier de requête, demanderesse); HRF00001290, *Li v Barber et al.* (Dossier de requête supplémentaire, demandeur).

132 TRN00000002, Extrait du témoignage de Zexi Li, pp. 34, 52-53.

133 TRN00000015, Extrait du témoignage de Keith Wilson, pp. 82-83; COM.OR.00000005.FR, Rapport sommaire : Les collectes de fonds en soutien aux manifestants, pp. 44-45; WTS.00000032.FR, Résumé d'entrevue – Chad Eros, p. 11; TRN00000014, Extrait du témoignage de Christopher Barber, p. 112.

134 COM.OR.00000005.FR, Rapport sommaire : Les collectes de fonds en soutien aux manifestants, p. 45; WTS.00000032.FR, Résumé d'entrevue – Chad Eros, p. 11; TRN00000014, Extrait du témoignage de Christopher Barber, pp. 112-113, 145; TRN00000014, Extrait du témoignage de Brigitte Belton, pp. 273, 294.

135 COM.OR.00000005.FR, Rapport sommaire : Les collectes de fonds en soutien aux manifestants, p. 17.

136 TRN00000016, Extrait du témoignage de Tamara Lich, pp. 287-288.

87. Le 11 février, des agents de sécurité d'une entreprise à l'emploi de la Commission de la capitale nationale (« CCN ») ont déclaré qu'ils recevaient des menaces de mort par téléphone et des insultes sur les médias sociaux, et que le personnel avait des inquiétudes quant à la poursuite de leur travail[137]. Le 12 février, des manifestants en furie se sont agglutinés autour d'un agent de conservation de la CCN surveillant le parc Major's Hill, vociférant à son endroit et l'empêchant de partir. Il a signalé à la CCN qu'il n'avait jamais autant craint pour sa sécurité qu'à ce moment-là. Après cet incident, la CCN a retiré les agents de conservation des zones de fortes manifestations, à moins qu'ils n'y entrent dans le cadre d'un accès coordonné avec le SPO[138].

88. La situation à Ottawa a été marquée par la volatilité et des conditions dangereuses dans un secteur bondé. Il n'était pas sécuritaire pour les agents d'application des règlements municipaux de faire appliquer les règlements sans accompagnement policier dans ce qui est devenu la « zone rouge »[139] au cœur du centre-ville, et les policiers craignaient que l'application des règlements municipaux n'aggrave la situation[140].

89. Des personnes connues des forces de l'ordre étaient présentes à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex, un secteur résidentiel important, un centre d'affaires et un lien vital de transport en commun. La police estimait que ce secteur était plus dangereux et volatil que le cœur du centre-ville, en plus de présenter une probabilité plus élevée de violence potentielle[141].

b. Les dangers que représentait l'occupation à Ottawa pour les résidents

90. À titre de capitale du Canada, Ottawa n'est pas étrangère aux manifestations d'envergure. Toutefois, des témoins ont constaté que le convoi de la liberté était unique en raison du grand nombre de participants, de l'utilisation de véhicules pour bloquer les routes et l'accès aux bâtiments, de la présence de nombreux groupes différents sans leadership apparent, du nombre de sites touchés, et de la longue durée[142]. La CCN, le SPO, la Ville d'Ottawa et d'autres ont

---

137 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 49.

138 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 51.

139 Une zone rouge de routes interdites d'accès dans tout le centre-ville a été établie par le Service de police d'Ottawa et la Ville d'Ottawa. Voir OPS00006283, Rapport intitulé « Freedom Convoy 2022 – Community Enforcement Operation », pp. 4-6.

140 OTT00004061.0001, Mise à jour de démonstration, daté du 4 février 2022; TRN00000004, Extrait du témoignage de Kim Ayotte, pp. 213, 215-217; WTS.00000020.FR, Résumé d'entrevue – Kim Ayotte, p. 6.

141 WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, p. 7; TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, p. 170; TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 157.

142 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 61; TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, pp. 30-32; TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, p. 7; PB.NSC.CAN.00001443_REL, Courriel de mise à jour, daté du 30 janvier 2022; OPP00001187, Rapport sur le projet Hendon, daté du 11 février 2022; OPP00001767, Rapport sur le projet Hendon, daté du 14 février 2022.

déclaré ne pas avoir la capacité opérationnelle de réagir à un incident d'une telle ampleur[143]. Cet événement exceptionnel a causé plusieurs impacts dommageables à la Ville d'Ottawa.

91. Par exemple, du 28 janvier au 19 février, des manifestants ont occupé la zone entourant le Monument commémoratif de guerre[144]. Les gens qui se trouvaient sur la patinoire du canal Rideau, site du patrimoine mondial de l'UNESCO géré par Parcs Canada, ont vécu des altercations intermittentes avec des manifestants, des préoccupations en matière de sécurité en raison de l'incapacité des ambulances à atteindre le site en temps opportun, et du fort bruit des klaxons des véhicules du Convoi sur la promenade Reine-Élizabeth[145].

92. Les voies routières ont également subi des répercussions importantes. À la demande du SPO, la promenade Sir-John-A.-Macdonald a servi de stationnement d'appoint pour des camions du 28 janvier au 19 février. Cela a causé une perturbation considérable de la circulation et du bruit, des moteurs tournant au ralentis et de la pollution de l'air[146]. Plusieurs autres routes, dont la promenade Sir-George-Étienne-Cartier et la promenade Reine-Elizabeth, ont connu des fermetures intermittentes pendant une période prolongée[147]. Le SPO a fermé le pont du Portage à tout véhicule autre que les véhicules de services d'urgence du 28 janvier au 19 février[148]. Au cœur du centre-ville, OC Transpo a indiqué que les autobus n'étaient pas en mesure de fonctionner et que certains ont dû être redirigés[149].

93. Dans la Cité parlementaire[150], la CCN est responsable de l'entretien des trottoirs et des sites gouvernementaux de la rue Wellington. L'occupation a gravement affecté la capacité de la CCN à enlever la neige et la glace et à assurer un accès sécuritaire à des sites comme la Colline du Parlement, la Cour suprême du Canada et d'autres édifices clés du gouvernement fédéral[151].

---

143 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 61; OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa, para. 50; OPS00007118, Observations écrites par Peter Sloly, daté du 5 février 2022; OTT.IR.00000001, Rapport institutionnel – Ville d'Ottawa, p. 17; OTT00006057.0001, Lettre au premier ministre Trudeau et au ministre Mendicino concernant la demande de ressources d'application de la loi, daté du 7 février 2022; OTT00002779.0001, Courriel de Mathieu Fleury à Jim Watson, daté du 2 février 2022.

144 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 26.

145 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, paras. 37, 40-41.

146 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, paras. 26, 34-39; PB.CAN.00000077_REL.0001, Courriel d'Ian Grabina concernant les fermetures de la promenade SJAM/SGEC/Aviation, daté du 27 janvier 2022.

147 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 26.

148 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 26.

149 PB.CAN.00000385, Rapport du CDOU, daté du 29 janvier 2022.

150 La Cité parlementaire désigne les locaux, autres que les bureaux de circonscription des députés, utilisés par le Sénat, la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement ou les comités parlementaires, les membres du Sénat ou de la Chambre des communes qui exercent leurs fonctions parlementaires, le conseiller sénatorial en éthique, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, le Service ou le directeur parlementaire du budget; PPS.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel – Service de Protection Parlementaire, pp. 5-6.

151 DOJ.IR.00000004.FR, Rapport institutionnel – Commission de la capitale nationale, para. 25.

94. L'occupation à Ottawa représentait un danger pour les résidents de la Ville. La Commission a entendu une vaste gamme de témoignages sur ce que les résidents et les entreprises d'Ottawa ont vécu[152]. Victoria De La Ronde, en tant que personne vivant au centre-ville avec un handicap visuel, a témoigné de son sentiment d'impuissance et de perte d'autonomie[153]. Pendant les klaxonnements incessants, elle ne pouvait entendre les carillons ou les signaux pour traverser la rue en toute sécurité pour vaquer à ses activités quotidiennes[154].

95. Zexi Li a déclaré avoir vu des feux de joie aux intersections et des déchets brûlant à côté de canettes de carburant, ou près de zones où des feux d'artifice allaient être déclenchés plus tard dans la journée[155]. Elle ne se sentait pas en sécurité en raison des klaxons et des cris, et elle a été harcelée alors qu'elle portait un masque[156]. À une occasion, un homme dans un camion a reculé sur elle[157]. Mme Li, ses amis et ses voisins étaient également privés de sommeil en raison du niveau de bruit élevé constant qui provenait des klaxonnements incessants[158].

96. Le directeur de la Ville d'Ottawa, Steve Kanellakos, a confirmé que des partisans du Convoi ont intentionnellement bombardé d'appels les services 911 et 311 d'Ottawa, ce qui a eu pour effet d'interrompre ou d'interférer avec les services de la Ville. Les appels au 911 provenaient des États-Unis. Les hôpitaux d'Ottawa ont fait part de leurs préoccupations au sujet du brouillage des appels d'urgence et des difficultés d'accès auxquelles faisaient face les travailleurs des hôpitaux et les patients qui nécessitaient des soins critiques[159]. Compte tenu de la congestion et des fermetures de routes, et du fait que cela nuisait à la capacité des camions de pompiers d'accéder à certaines rues, le représentant de la Ville d'Ottawa, Kim Ayotte, a témoigné que la Ville a eu de la chance qu'aucun incendie grave ne se soit produit[160]. L'occupation a également entravé les services publics au centre-ville, comme la collecte des ordures, le déneigement, les services de soins à domicile, les ambulances, les techniciens paramédicaux et les camions de pompiers[161]. Ces interférences avec les services essentiels ont mis en danger les personnes vulnérables et défavorisées.

97. Entre le 11 et le 13 février, Transports Canada a fourni une expertise spécialisée dans le domaine du transport de marchandises dangereuses aux autorités policières locales à Ottawa pour enquêter sur l'entreposage du propane de façon peu orthodoxe, et sur le transport potentiellement illégal de diesel et d'essence[162]. Le déplacement et l'entreposage inappropriés

---

152 OTT00014415.0001, Courriel à Jim Watson par un résident d'Ottawa, daté du 2 février 2022; TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, pp. 164-165.
153 TRN00000002, Extrait du témoignage de Victoria De La Ronde, pp. 6, 8-9, 14-15.
154 TRN00000002, Extrait du témoignage de Victoria De La Ronde, pp. 8-9.
155 TRN00000002, Extrait du témoignage de Zexi Li, p. 10.
156 TRN00000002, Extrait du témoignage de Zexi Li, pp. 7-8, 11.
157 TRN00000002, Extrait du témoignage de Zexi Li, p. 25.
158 TRN00000002, Extrait du témoignage de Zexi Li, pp. 7, 13.
159 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 134-135.
160 TRN00000004, Extrait du témoignage de Kim Ayotte, pp. 275-277.
161 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 19, 80, 131-134.
162 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 121-122; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 37-40.

de propane, d'essence et de diesel ont créé des risques élevés pour les personnes situées à proximité, y compris la possibilité d'explosions ou de bombes incendiaires[163].

98. L'occupation a également compromis la capacité du Canada de s'acquitter de ses obligations en vertu de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* (« CVRD ») et de la *Convention de Vienne sur les relations consulaires* (« CVRC »)[164]. La CVRD et la CVRC sont des instruments juridiques internationaux qui imposent au Canada des obligations juridiques contraignantes en matière de protection des ambassades et consulats étrangers. En vertu de ces instruments, le Canada « a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission étrangère ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie ». Il s'agit notamment de prendre toutes les mesures appropriées pour s'assurer que le personnel diplomatique ait accès aux missions étrangères pour qu'il puisse exercer ses fonctions. Il est important que le Canada respecte ses obligations non seulement pour la communauté diplomatique au Canada, mais aussi parce que le Canada s'attend à ce que les autres pays remplissent les mêmes obligations internationales de protéger les diplomates et les biens diplomatiques canadiens à l'étranger[165].

99. Au centre-ville d'Ottawa, on compte environ 50 propriétés diplomatiques. Pendant l'occupation à Ottawa par le Convoi de la liberté, Affaires mondiales Canada (« AMC ») a reçu des plaintes de missions étrangères concernant la capacité de leur ambassade à fonctionner efficacement. Les missions étrangères ont soulevé un large éventail de préoccupations au sujet du cœur du centre-ville en ce qui concerne le bruit, les émanations et la capacité du personnel et des clients consulaires d'accéder aux missions[166]. AMC a reçu une note diplomatique officielle d'une ambassade étrangère concernant les risques pour son personnel et l'accès à ses locaux. Le Bureau de la protection des diplomates[167] a également communiqué avec le personnel diplomatique de six missions étrangères en réponse à des plaintes ou à des préoccupations[168].

100. Bien que les manifestations du Convoi de la liberté ne visaient pas expressément les missions étrangères, AMC s'inquiétait du harcèlement potentiel du personnel diplomatique et de la capacité du Canada à protéger leur sécurité, conformément aux obligations juridiques internationales du Canada en vertu de la CVRD et de la CVRC[169].

---

163 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 261; TRN00000007, Extrait du témoignage de Craig Abrams, pp. 89-92.

164 *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, 18 avril 1961, vol. 500, p. 95, art. 22 et 25 (entrée en vigueur le 24 avril 1964); *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, 24 avril 1963, vol. 596, p. 261 (entrée en vigueur le 19 mars 1967).

165 TRN00000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, p. 234; CVRD, art. 25; CVRC, art 28.

166 TRN000000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, pp. 258-259; WTS.00000052.FR, Résumé d'entrevue – Affaires mondiales Canada, p. 6.

167 L'Unité de liaison de la protection des diplomates fait partie du Bureau du protocole.

168 WTS.00000052.FR, Résumé d'entrevue – Affaires mondiales Canada, p. 10.

169 TRN000000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, pp. 260, 267-269.

c. Escalade des manifestations aux postes frontaliers

101. Au cours de la deuxième semaine, l'urgence relative au Convoi s'était étendue à de multiples PDE stratégiques partout au pays.

102. Le 5 février, l'activité de ralentissement avait commencé aux PDE d'Osoyoos et de Kingsgate, en Colombie-Britannique[170]. Les discours haineux ont également continué. Par exemple, le 5 février, un groupe de manifestants a agressé et intimidé verbalement une femme membre de la nation Syilx au PDE d'Osoyoos, dans le sud de la Colombie-Britannique, en lui criant des insultes raciales et des commentaires désobligeants[171].

103. Entre le 8 et le 11 février, une manifestation au PDE de l'autoroute du Pacifique, en Colombie-Britannique, a pris de l'ampleur pour inclure des centaines de roulottes et d'autres véhicules. Dès le 12 février, la manifestation était devenue un barrage[172]. L'événement était fluide, imprévisible et marqué par la volatilité[173], y compris un incident où un véhicule de style militaire a franchi une barricade de la GRC en se rendant au PDE de l'autoroute Pacifique, avec plusieurs autres véhicules[174].

104. Le 8 février, le directeur du SCRS a signalé aux ministres du Cabinet que le SCRS constatait une augmentation des activités en ligne invitant les gens à participer aux barrages aux postes frontaliers[175]. Le président de l'ASFC au moment des événements, John Ossowski, a témoigné :

> [Traduction] Je pense que des événements comme celui-ci se nourrissent de l'énergie de chacun, de leurs succès et de leurs défaites, alors je pense que même – cela n'aurait peut-être pas été direct, mais certainement par l'entremise des réseaux de médias sociaux, je dirais qu'il y avait un lien implicite entre ce qui se passait partout au pays et avec les différentes activités[176].

105. Dans les provinces atlantiques du Canada, le 7 février, trois députés de la Nouvelle-Écosse ont reçu des colis suspects contenant des substances nocives et des propos

---

170 WTS.00000045.FR, Résumé d'entrevue – Nina Patel, p. 2.

171 PB.NSC.CAN.00004460_REL.0001, Lettre d'Okanagan Nation Alliance au Canada et à la Colombie-Britannique, daté du 15 février 2022.

172 WTS.00000045.FR, Résumé d'entrevue – Nina Patel, p. 2.

173 WTS.00000045.FR, Résumé d'entrevue – Nina Patel, p. 2.

174 SSM.NSC.CAN.00002230_REL.0001, Courriel de Mike Jones au ministre Mendicino, concernant la mise à jour sur les camionneurs, daté du 13 février 2022.

175 SSM.NSC.CAN.00000295_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Comité du Cabinet chargé de la Sécurité et des urgences, daté du 8 février 2022, p. 10.

176 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 99-101; PB.CAN.00001523_REL.0001, Alerte aux renseignements de l'ASFC, daté du 20 janvier 2022; TRN00000006, Extrait du témoignage de Craig Abrams, pp. 271-272.

antigouvernementaux[177]. La GRC a également répondu à une nouvelle tentative de barrage de la route Transcanadienne à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, le 12 février[178]. Bien que cet événement n'ait pas été violent, la GRC possédait des renseignements selon lesquels des individus avaient l'intention d'apporter des armes au barrage pour répondre à toute démonstration de force de la police[179]. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont tous deux pris des mesures pour modifier leur loi sur les mesures d'urgence ou leurs décrets d'urgence préexistants afin de faire face aux menaces persistantes de barrages[180].

106. Le 12 février, la GRC a également empêché un groupe « rebel » participant à une manifestation de type convoi de ralentissement d'occuper le pont de la Confédération entre le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard[181]. Le même jour, des manifestants ont tenté de bloquer les services de traversier en Nouvelle-Écosse[182].

107. La police d'Halifax, en Nouvelle-Écosse, a répondu aux menaces de barrages dans les ports maritimes en érigeant des barricades pour limiter l'accès[183]. Il y avait aussi des renseignements concernant d'éventuels blocages d'un traversier qui fournissait du matériel médical à Terre-Neuve[184]. Ces événements se sont déroulés dans un contexte de partage de renseignements en continu suggérant un risque de blocages maritimes des traversiers, des voies de navigation[185] et des ponts[186].

108. Un certain nombre d'incidents ont eu lieu aux PDE qui ont menacé des agents, d'autres personnes ou des infrastructures. Le 12 février, un groupe de manifestants a franchi les limites de l'esplanade de l'ASFC au PDE du Peace Bridge à Fort Erie, en Ontario, et a tenté d'accéder

---

177 NSG00000041, Rapport de situation de la GRC, 2022-006; PB.NSC.CAN.00000526_REL.0001, Rapport de la GRC et de l'ERCCI, daté du 10 février 2022, p. 7.

178 NSG00000008, Rapport de situation de la GRC, 2022-67945; NSG00000091, Déclaration sous serment de Mark Peachy, assermenté le 3 novembre 2022, paras. 10-22; NSG00000092, Déclaration sous serment de Haley Crichton, assermentée le 3 novembre 2022, paras. 14-40, 44, 72.

179 PB.NSC.CAN.00006656_REL.0001, GRC et ERCCI – Avis de menace spéciale –Mise à jour 6, daté du 10 février 2022, p. 8.

180 SSM.CAN.NSC.00002872_REL.0001, Courriel de Mary-Liz Power concernant la mise à jour sur les manifestations, daté du 12 février 2022, p. 8; NSG00000001, Directive du ministre en vertu d'un état d'urgence déclaré (article 14), daté du 4 février 2022; NSG00000002; Ordre (l'article 8 du chapitre 450 des Statuts révisés de la Nouvelle-Écosse, 1989), daté du 28 janvier 2022, NSG00000003, Directive du ministre en vertu d'un état d'urgence déclaré (article 14), daté du 28 janvier 2022.

181 PB.NSC.CAN.00003273_REL.0001, Courriel de Sophie Blake intitulé « FW : Sit Rep #124 », daté du 13 février 2022.

182 SSM.NSC.CAN.00002230_REL.0001, Courriel de Mike Jones, concernant une mise à jour sur les camionneurs, daté du 13 février 2022, p. 3; NSG00000045, Rapport de situation de la GRC, 2022-159599, daté du 14 novembre 2022; NSG00000092, Déclaration sous serment d'Haley Crichton, assermentée le 3 novembre 2022, paras. 63-73.

183 SSM.NSC.CAN.00000242_REL.0001, Déclaration de la CSNR – Cabinet complet, daté du 13 février 2022, p. 7.

184 WTS.00000073.FR, Résumé d'entrevue – Ministre LeBlanc, pp. 9-10.

185 ALB00001776, Courriel de PSIO-Intelligence sur la mise à jour 14 du rapport de situation de PSIO, daté du 11 février 2022, p. 5.

186 NSG00000086, Courriel de Chris Verge (N.-É.), Objet : Menace apparente pour les ponts, daté du 9 février 2022.

à l'édifice. Les ASF ont dû imposer le confinement à l'établissement pendant douze heures pour tenir les manifestants hors de la zone sécurisée[187].

109. Le lendemain, l'ASFC a intercepté et arrêté deux citoyens américains au PDE de Peace Bridge après avoir découvert et saisi deux armes à feu non déclarées et du gaz poivré. Ces personnes ont révélé qu'elles voyageaient afin d'assister à une manifestation contre les mesures sanitaires à Buffalo, dans l'État de New York, et qu'elles avaient accidentellement traversé la frontière. Elles ont été renvoyées aux États-Unis et le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis a été informé de l'interaction[188].

110. Comme l'a expliqué le commissaire Carrique, de la PPO, ces multiples manifestations simultanées, puis ces contre-manifestations, qui ont eu lieu aux PDE en Ontario, constituaient une préoccupation croissante en matière de sécurité[189].

111. En tant qu'organisation, l'ASFC a subi de nombreuses répercussions opérationnelles importantes. Pendant l'urgence relative au Convoi, l'ASFC a émis plusieurs alertes frontalières d'interruptions de service aux PDE. À la demande de la GRC, l'ASFC a également émis une alerte frontalière de suspension de service au PDE de Coutts[190].

112. L'accessibilité de nombreux PDE a été limitée, notamment en raison de temps d'attente plus longs qu'à l'habitude à la frontière en raison de l'augmentation du trafic causée par des barrages à d'autres PDE. Bien que ces événements n'aient pas toujours entraîné l'émission d'alertes frontalières, ils ont eu une incidence importante sur les PDE et les activités opérationnelles de l'ASFC. Tout au long de l'urgence relative au Convoi, plus de 20 PDE ont connu divers degrés de perturbation en raison de manifestations ou de barrages[191].

113. L'ASFC a transféré des ressources des PDE touchés à d'autres PDE à proximité pour faciliter l'arrivée en continu de personnes et de marchandises au Canada. L'ASFC a également collaboré avec les services de police compétents afin de déterminer des voies d'urgence accessibles pour les premiers répondants[192].

114. Les changements constants et la fluidité de l'urgence relative au Convoi ont nui à la capacité de planifier et d'intervenir de l'ASFC. Les barrages qui s'étaient enracinés sur des corridors commerciaux ont entraîné d'importantes perturbations de service dans les principaux PDE et

---

187 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 43; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 46-47.

188 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 43; WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, p. 8.

189 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, pp. 171, 174; TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, p. 244.

190 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 31-33; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 10-11.

191 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 94-95.

192 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 23.

une suspension des services au PDE de Coutts, tout comme l'intensification des barrages intermittents à d'autres PDE et leurs corridors commerciaux. M. Ossowski a expliqué :

> [Traduction] Je ne puis souligner suffisamment à quel point cette situation était imprévisible et s'intensifiait pour nous et c'était plus que les points d'entrée auxquels vous faites référence, et certainement, lorsque vous feuilletez notre rapport institutionnel, c'était littéralement d'un océan à l'autre. En outre, de toute évidence, certains ont subi des perturbations plus graves que d'autres, mais cela nous a vraiment forcés à demeurer vigilants lorsque nous tentions d'anticiper et de travailler avec nos collègues américains et avec les autorités policières locales compétentes pour continuer à gérer efficacement la frontière[193].
>
> […] Donc – je veux dire, je pense que– je ne peux pas exagérer en quelque sorte le lien entre ces – tous ces événements, et que lorsque l'un ralentit, des gens – nous émettrions une alerte à la frontière ou les gens consultaient notre app pour voir où les temps d'attente à la frontière étaient les plus courts et ils se redirigeaient eux-mêmes. Donc, s'il y avait une perturbation ou une perturbation planifiée, nous tenterions de réaffecter des agents ou de communiquer l'évolution de la situation à nos homologues américains pour nous assurer que nous pouvions gérer les flux susceptibles de se matérialiser. C'était donc une période très dynamique pour nous[194].

115. La capacité de l'ASFC de gérer efficacement la circulation des personnes et des marchandises a été particulièrement affectée dans les cas où le trafic commercial a été redirigé vers des PDE qui n'étaient pas équipés pour traiter de grands volumes de transport commercial[195]. De plus, certains moyens de transport commercial ne pouvaient pas utiliser d'autres voies d'accès aux PDE lorsque ces voies alternatives comportaient des limites de charge qui empêchaient les gros véhicules commerciaux de les emprunter[196] et, bien qu'une certaine circulation puisse être redirigée, il était très difficile de déplacer certaines fonctions spécialisées à d'autres endroits. Par conséquent, la réorientation vers d'autres PDE n'a jamais constitué une solution pleine et entière[197]. Ces défis ont également été exacerbés par le fait que les PDE auxquels la circulation pouvait être redirigée subissaient leurs propres perturbations en raison de manifestations et de barrages[198]. De plus, la réorientation de la circulation commerciale a

---

193 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 26; SSM.NSC.CAN.00000050_REL.0001, Rapport de situation de l'ASFC, Contestations du mandat de COVID-19 – impact opérationnel, daté du 12 février 2022.

194 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 72.

195 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 31.

196 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 95.

197 SSM.NSC.CAN.00000212_REL.0001, Lecture de notes du CSMCO, daté du 11 février 2022; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 13, 106-107.

198 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 107.

amené des camionneurs à dépasser leurs heures de conduite maximales permises, un élément critique pour leur sécurité[199].

116. Au PDE d'Emerson, au Manitoba, où l'activité de ralentissement avait commencé le 17 janvier, des perturbations ont eu lieu sur plusieurs semaines. Le 10 février, l'ASFC a émis une alerte frontalière officielle pour une interruption de service à la suite d'un barrage à 1,5 kilomètre au nord du PDE[200]. Le 11 février, la première ministre du Manitoba, Heather Stefanson, a écrit au premier ministre du Canada pour lui demander une intervention fédérale[201]. Le service au PDE d'Emerson n'a repris que le 16 février[202].

117. Le PDE d'Emerson est soutenu par un vétérinaire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (« ACIA ») en raison de son importance pour le secteur agricole[203]. Pendant le barrage, le transport commercial a dû être partiellement redirigé vers trois autres PDE, dont un seul était équipé pour effectuer des inspections pour l'ACIA[204]. La traverse à Emerson est également responsable de plus de 20 % des exportations canadiennes de produits pharmaceutiques, Winnipeg étant un carrefour des sciences de la vie[205].

118. L'escalade de la situation à deux PDE principalement touchés est décrite ci-dessous.

d. Coutts, Alberta

119. Le 25 janvier, l'ASFC a reçu des informations selon lesquelles les organisateurs des manifestations encourageaient ceux qui ne pouvaient pas se rendre à Ottawa à faire un barrage à la frontière à Coutts[206]. Le barrage était planifié pour le 29 janvier[207]. Des sources ont indiqué que les manifestants entendaient rester aussi longtemps que le Convoi de la liberté, plus important, demeurerait à Ottawa[208].

120. La GRC, qui est la police compétente en Alberta, a communiqué avec les organisateurs dans les jours précédant la manifestation. Les organisateurs ont affirmé qu'il s'agirait d'une activité

---

199 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 163.
200 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 32, 36-37; WTS.00000043.FR, Résumé d'entrevue – Brad Wozny, p. 2.
201 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 19.
202 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 32.
203 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 13.
204 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 15-16, 36-37.
205 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 90.
206 PB.CAN.00001317_REL.0001, Courriel de Lynn Lamarche sur les barrages routiers érigés par des camionneurs à Coutts, en Alberta, daté du 24 janvier 2022.
207 PB.CAN.00001523_REL.0001, Alerte de renseignements de l'ASFC de la région des Prairies #7015-2022-0005, daté du 25 janvier 2022; ALB00001677.0001, Courriel de Christine Bartram sur la manifestation prévue des camionneurs à la traverse de Coutts, daté du 26 janvier 2022; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p. 298.
208 PB.CAN.00001523_REL.0001, Alerte de renseignements de l'ASFC de la région des Prairies #7015-2022-0005, daté du 25 janvier 2022.

de ralentissement et non d'un barrage complet[209]. La GRC a élaboré un plan pour réagir à la fois aux manifestations de ralentissement et à un barrage éventuel[210].

121. Un convoi est arrivé à la frontière le 29 janvier[211]. Des membres de ce que la GRC considérait comme un sous-groupe du Convoi ont immobilisé leurs véhicules et bloqué les deux voies de l'autoroute 4 près de Coutts[212]. Ce barrage a fortement limité l'accès au PDE de Coutts[213]. La GRC, l'ASFC et le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis ont coordonné l'escorte sécuritaire d'environ 30 semi-remorques qui étaient coincées dans un terrain de dédouanement de l'ASFC pendant la nuit en raison du barrage[214]. Le barrage a également piégé un certain nombre de camions qui avaient l'intention de participer à l'activité de ralentissement, sans toutefois appuyer le barrage[215].

122. Au 30 janvier, environ 500 à 700 manifestants se trouvaient sur l'autoroute menant au PDE de Coutts, contribuant au barrage et empêchant les véhicules de traverser la frontière[216]. De même, le barrage de l'autoroute 4 empêchait les résidents de Coutts de se rendre à Milk River pour avoir accès aux services essentiels comme les services médicaux, les écoles et les épiceries[217]. Le seul trajet alternatif était celui passant par une propriété privée et la circulation accrue empêchait les propriétaires d'utiliser leur maison[218]. Comme l'a déclaré le maire de Coutts, Jim Willett, [traduction] « les gens étaient littéralement bloqués physiquement et ne pouvaient pas traverser ce barrage. Et comme tout est de l'autre côté, c'était une situation difficile »[219].

123. Le 31 janvier, la GRC a pris des dispositions pour que des entreprises de remorquage l'assistent dans le cadre de mesures d'application de la loi[220], mais elle a décidé de ne pas appliquer ces mesures à ce moment, car il semblait possible qu'une résolution négociée intervienne en après-midi[221]. Toutefois, ces négociations ont échoué et la GRC a prévu des mesures d'application de la loi le 1er février. Le matin du 1er février, les entreprises de remorquage ont indiqué de façon inattendue qu'elles n'aideraient pas la GRC, car elles avaient

---

209 PB.NSC.CAN.00001576_REL.0001, Notes d'information de la GRC à l'intention du premier ministre Kenney concernant les barrages des convois de camionneurs, daté du 1er février 2022.
210 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 303-304.
211 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 11.
212 PB.NSC.CAN.00001576_REL.0001, Notes d'information de la GRC à l'intention du premier ministre Kenney concernant le barrage des convois de camionneurs, daté du 1er février 2022.
213 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 34.
214 PB.CAN.00001333_REL.0001, Courriel de Lisa Laurencelle-Peace, Mise à jour sur le PDE de Coutts à 11h00 HNC; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 302-303.
215 PB.CAN.00001330_REL.0001, Courriel de Brad Wozny, Objet : Mise à jour sur le PDE de Coutts à 11h00 HNC, daté du 30 janvier 2022.
216 PB.NSC.CAN.00000710_REL.0001, Courriel de Lynne Lamarche, Objet : Approbation urgente : Mise à jour – Acheminement du CSMCO, daté du 31 janvier 2022, p. 5.
217 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, pp. 4-5.
218 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 6.
219 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 73.
220 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p. 305.
221 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 305-306.

reçu des appels et un [traduction] « déluge de commentaires négatifs en ligne »[222]. La GRC a également reçu de l'information selon laquelle une entreprise avait reçu des offres d'incitatifs financiers pour retirer son aide[223], tandis que d'autres avaient été menacées, harcelées et avaient reçu des menaces de mort[224]. La GRC et ses partenaires provinciaux ont contacté plus de 80 entreprises de remorquage en Alberta, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, et 25 entreprises aux États-Unis. Cependant, ils n'ont pas été en mesure de retenir les services d'entreprises de remorquage commercial afin de répondre au barrage[225]. Sans dépanneuses, la GRC n'a pu prendre de mesures d'application de la loi.

124. Au cours de la première fin de semaine du barrage, la GRC a tenté d'établir des points de contrôle et de mener des mesures d'application ciblées. Les participants au barrage se sont agglutinés autour des agents aux postes de contrôle, ont ouvert des brèches dans les barricades et ont tenté de percuter des véhicules de police[226]. Les membres de la GRC et de l'Alberta Sheriff Highway Patrol (« ASHP ») ont déclaré avoir reçu des menaces et à une occasion, des véhicules conduits par des manifestants ont franchi les barricades et sont entrés en collision avec des véhicules circulant en direction nord sur l'autoroute. Les collisions ont donné lieu à des [traduction] « bagarres » entre participants au barrage et autres automobilistes nécessitant une intervention de la part de membres de la GRC et de l'ASHP[227]. Des convois de soutien ont contourné ou percé les barricades policières pour livrer de la nourriture, du carburant et de l'eau aux participants au barrage. Des vidéos sur les médias sociaux montraient également des groupements de machines agricoles se déplaçant sur des routes ou à travers des champs vers le barrage[228].

125. Le barrage de Coutts a pris de l'ampleur après la première fin de semaine[229]. Au 1er février, environ 2 000 véhicules étaient rassemblés le long de l'autoroute menant au PDE de Coutts[230].

---

222 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p. 306; ALB00001263.0001, Courriel de Bill McAuley sur le blocage du Convoi à Coutts et l'analyse de la direction et de l'organisation, daté du 1er février 2022.

223 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p. 343.

224 PB.NSC.CAN.00002060_REL.0001, Courriel transf. : Modèle de contrat, daté du 5 février 2022; PB.NSC.CAN.00002063_REL.0001, Courriel de Jen O'Donoughue transf. : Conducteurs de dépanneuse, daté du 5 février 2022.

225 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p. 306; DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 181-182; PB.NSC.CAN.00001729_REL.0001, Liste des entreprises de remorquage et d'équipement lourd contactées pour de l'assistance au blocus, daté du 1er février 2022; PB.NSC.CAN.00002012_REL.0001, Courriel de Curtis Zablocki, DOC00244 – Options de remorquage aux États-Unis, daté du 4 février 2022; PB.NSC.CAN.00002403_REL.0001, Courriel de Marlin Degrand, concernant les dépanneuses, daté du 4 février 2022; ALB00001058, Courriel de Peter Lemieux, concernant : Confidentiel – Mise à jour 4 de l'exigence relative aux dépanneuses, daté du 9 février 2022.

226 ALB00001227.0001, Courriel de Jason Delaney (ALB), Rapport de situation des shérifs (routine), mise à jour no 5, daté du 2 février 2022.

227 ALB00001620.0001, Courriel de Marlin Degrand, transf. : Pour en savoir plus sur la bagarre routière, daté du 1er février 2022.

228 ALB00001263.0001, Courriel de Bill McAuley sur le blocage du convoi à Coutts et l'analyse de la direction et de l'organisation, daté du 1er février 2022.

229 TRN00000019, Extrait du témoignage de Marco Van Huigenbos, p. 238.

230 ALB00001620.0001, Courriel de Marlin Degrand, transf. : Pour en savoir plus sur la bagarre routière, daté du 1er février 2022.

Les services de renseignement ont indiqué que des membres du barrage s'étaient munis d'armes à feu et les avaient montrées de manière menaçante à des automobilistes respectueux de la loi.[231] Le 2 février, l'ASHP s'est déployée en réponse aux renseignements selon lesquels le barrage ou ses partisans pourraient cibler les véhicules des forces de l'ordre durant la nuit[232].

126. Le 3 février, un député local de l'Assemblée législative a tenté de négocier un accord avec les manifestants pour ouvrir une voie de circulation à la frontière. Cependant, ce jour-là, le pasteur Artur Pawlowski, partisan du barrage, est parti de Calgary et est venu prêcher un sermon incendiaire sur la notion de liberté qui a incité la foule à s'enraciner davantage. Il a qualifié le barrage de scénario « Alamo » pour lequel les gens devaient être prêts à s'enraciner et à mourir pour la cause[233], affirmant :

> [Traduction] […] Et ils sont descendus dans la rue et ont paralysé tout le système. Oui, des milliers de personnes ont été arrêtées. Oui, des gens ont été torturés et battus, oui. Il y a un prix à la liberté. Comment pensez-vous que la Deuxième Guerre s'est terminée? Des millions ont dû mourir. Comment pensez-vous que la Première Guerre mondiale s'est terminée? Des millions ont dû mourir. C'est le prix que nous devons être prêts à payer pour que nos enfants bénéficient d'une société libre et démocratique[234].

Par conséquent, la voie n'a été ouverte que pendant quelques heures[235]. Le barrage de Coutts changeait fréquemment, ouvrant occasionnellement une voie de circulation pour permettre à une circulation limitée de passer. Cependant, cette ouverture de voie était intermittente et peu fiable[236].

127. Le barrage manquait de leadership représentatif et la nature fracturée du groupe rendait la négociation difficile[237]. Les tentatives de la GRC de négocier un déménagement vers un autre lieu de manifestation se sont révélées infructueuses[238]. La GRC a toutefois pu négocier l'ouverture partielle d'une voie dans chaque direction entre le 3 et le 8 février. Bien que cette

---

231 ALB00001620.0001, Courriel de Marlin Degrand, transf. : Pour en savoir plus sur la bagarre routière, daté du 1er février 2022.

232 ALB00000988.0001, Courriel de Bob Andrews (ALB), transf. : Demande de ressources des shérifs, daté du 2 février 2022.

233 PB.CAN.00001835_REL.0001, Video multimédia, daté du 3 février 2022, mentionné à TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 49.

234 PB.CAN.00001835_REL.0001, Video multimédia, daté du 3 février 2022, mentionné à TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 49.

235 WTS.00000012.FR, Résumé d'entrevue – Jimmy Willet, p. 3.

236 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, pp. 20-21; ALB.IR.00000001, Rapport institutionnel — Alberta, p. 3.

237 SSM.NSC.CAN.00000294_REL.0001, Lettre concernant le CSMAOSN, daté du 6 février 2022, p. 7; TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 17; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 304-305; TS.NSC.CAN.001.00000181_REL_0001, Breffage du SCRS sur la sécurité nationale, daté du 14 février 2022.

238 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p. 311.

ouverture partielle ait été intermittente et que la circulation ait souvent nécessité des escortes de la GRC, elle a permis un accès limité au PDE[239].

128. Le 3 février, en réaction à la situation à Coutts, le sous-commissaire de la GRC, Curtis Zablocki, a écrit au solliciteur général de l'Alberta pour demander l'application des dispositions d'urgence en vertu de l'article 9.1 des ententes sur les services de police provinciaux et municipaux, afin d'avoir accès à des ressources policières supplémentaires pour faire face à l'événement[240]. La province a approuvé la demande sur-le-champ, ce qui a permis à la GRC de redéployer au barrage de Coutts des ressources provenant d'ailleurs dans la province et de la Colombie-Britannique[241].

129. Le 4 février, le sous-commissaire Zablocki a présenté une demande d'aide de remorquage au quartier général de la GRC pour obtenir l'aide des Forces armées canadiennes (« FAC »)[242]. La GRC s'est renseignée auprès des FAC à l'échelle nationale, mais a appris que celles-ci ne disposaient pas d'équipement approprié ou utile pour résoudre le barrage de Coutts[243].

130. Le 5 février, le gouvernement de l'Alberta a présenté une demande d'aide officielle au gouvernement fédéral pour obtenir de l'équipement et du personnel des FAC pour enlever les entraves sur l'autoroute près de Coutts[244]. Bien que le Canada n'ait pas répondu à la demande de l'Alberta par écrit, il a indiqué que les FAC ne disposaient pas de l'équipement approprié, et la province a été avisée qu'il ne serait pas approprié de déployer les FAC contre les citoyens canadiens[245]. Le gouvernement fédéral a continué de collaborer avec l'Alberta afin de déterminer comment les deux ordres de gouvernement pourraient s'entraider à l'avenir[246].

131. Alors que ces efforts pour obtenir de l'aide au remorquage étaient en cours, le barrage continuait de présenter des risques pour la sécurité du public et des policiers. Le 7 février, deux incidents ont eu lieu où de gros tracteurs agricoles ont enfreint les points de contrôle de

---

239 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 328-329; ALB00000290.0001, Mise à jour confidentielle sur la situation de la frontière Coutts, daté du 16 février 2022, p. 3.

240 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 316-317; ALB00001482.0001, GRC (AB) Lettre à l'honorable Sonya Savage, daté du 3 février 2022.

241 ALB00001260, Lettre du ministre de la Justice et Solliciteur général (AB) à Curtis Zablocki, daté du 3 février 2022; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 315-316.

242 PB.NSC.CAN.00002176_REL.0001, Demande d'assistance par la GRC aux Forces armées Canadienne, daté du 4 février 2022.

243 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 20; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 317-318.

244 PB.CAN.00000718_REL.0001, Lettre du ministre des Affaires municipales (AB) au ministre Mendicino, daté du 5 février 2022; WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 18.

245 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, pp. 18-19; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jeffery Hutchinson, pp. 87-88.

246 Par exemple, le ministre Alghabra s'est entretenu avec Rajan Sawhney, alors ministre des Transports de l'Alberta, le 5 février, puis le 9 février; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 61.

la GRC et où des participants à l'occupation situés au Smuggler's Saloon ont aidé ces conducteurs à échapper à la police[247].

132. Le 8 février, la province de l'Alberta a annoncé un plan d'assouplissement graduel des mesures de santé publique liées à la pandémie[248]. En réaction à cette annonce, un barrage complet de l'autoroute menant au PDE de Coutts a repris[249]. Le maire Willett croyait que cette réponse est née de la mésinformation ayant amené les participants au barrage à s'attendre à la dissolution immédiate de tous les mandats provinciaux de santé publique, plutôt qu'à l'assouplissement graduel annoncé[250].

133. Le 9 février, la GRC a reçu des informations concernant une potentielle cache d'armes à feu au sein du groupe protestataire à Coutts. En réponse, la GRC a entrepris une enquête secrète pour vérifier l'information[251].

134. Le 11 février, la GRC a demandé à l'ASFC de suspendre le service au PDE de Coutts afin que la GRC puisse contrôler l'accès au site du barrage et de la manifestation au nord du PDE[252]. Le ministre de la Sécurité publique, Marco Mendicino, a approuvé cette demande, et l'ASFC a émis une alerte frontalière de suspension de service le 12 février et a fermé le PDE de Coutts à tous les voyageurs et à la circulation commerciale[253]. Malgré l'ouverture intermittente et partielle d'une seule voie, le PDE était effectivement inaccessible à la circulation commerciale et aux voyageurs depuis le 29 janvier en raison des barrages du corridor commercial menant au PDE[254].

135. Dans la nuit du 13 février, un tracteur a franchi le périmètre de sécurité de la GRC, percutant presque un véhicule de la GRC, avant de prendre la fuite vers le quartier général du barrage au Smuggler's Inn à Coutts[255]. Au petit matin du 14 février, la GRC a exécuté un mandat de perquisition sur trois remorques associées au barrage en cours du PDE de Coutts. La GRC a saisi 13 armes d'épaule, deux armes de poing, deux ensembles de gilets pare-balles, une machette et une quantité importante de munitions, y compris des chargeurs à grande

---

247 PB.NSC.CAN.00007664_REL.0001, GRC – Rapport de situation de la Division « K » au ministre de la Justice et solliciteur général de l'Alberta, daté du 16 février 2022, pp. 29-30.

248 ALB.IR.00000001, Rapport institutionnel – Alberta, para. 19.

249 ALB.IR.00000001, Rapport institutionnel – Alberta, para. 19; TRN00000019, Extrait du témoignage de Marco Van Huigenbos, p. 275; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 343, 345.

250 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 21.

251 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p 321.

252 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 34-35; WTS.00000043.FR, Résumé d'entrevue – Brad Wozny, p. 4; PB.NSC.CAN.00008470_REL.0001, Lettre de la GRC (ALB) à Brad Wozny, daté du 11 février 2022.

253 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 31-33.

254 WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, pp. 4-5.

255 COU00000453, Courriel de Steve Pain concernant de l'information, daté du 14 février 2022; TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 48.

capacité[256]. Un gilet pare-balles saisi pendant l'enquête comprenait des écussons indiquant l'adhésion au mouvement Diagolon[257].

136. La GRC a arrêté et accusé 13 individus relativement à cette enquête. Les accusations comprenaient des méfaits, des menaces et des infractions liées aux armes. Quatre des individus ont également été accusés de complot en vue de commettre le meurtre de policiers[258]. La saisie et l'arrestation à Coutts indiquaient la présence de gens qui avaient l'intention de commettre des actes violents dans les manifestations et soulignaient la possibilité qu'une petite cellule violente se cache au sein du plus large mouvement[259]. Cinq des accusés auraient assisté aux manifestations du Convoi de la liberté à Ottawa avant de venir à Coutts[260].

137. À la suite des arrestations et de la découverte de la cache d'armes, la GRC a pu négocier le départ des participants au barrage qui ne souhaitaient pas être associés à la saisie d'armes. Le maire Willett a déclaré que les participants au barrage étaient également préoccupés par les rumeurs selon lesquelles le Canada allait bientôt invoquer la LMU[261]. L'après-midi du 14 février, les autres participants ont accepté de démanteler le site du barrage et de quitter l'endroit le 15 février[262]. Le service au PDE a repris le 15 février[263].

138. Le 16 février, la ligne du Service d'information sur la frontière a déclaré avoir reçu des appels téléphoniques au cours desquels des menaces ont été proférées contre l'ASFC et d'autres autorités policières, ainsi qu'une augmentation du nombre d'appels demandant des renseignements sur l'importation au Canada de gilets pare-balles, de munitions perforantes, d'armes à feu sans restriction, à autorisation restreinte et prohibées, et de masques à gaz[264].

139. En date du 18 février, les manifestants demeuraient à proximité d'un point de contrôle de la GRC[265]. La GRC a distribué des dépliants faisant référence aux pouvoirs conférés par la

---

256 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 42; ALB00001786.0001, Communiqué de presse de la GRC intitutlé « Alberta RCMP make arrests at Coutts Border Blockade », daté du 14 février 2022; PB.NSC.CAN.00008508_REL.0001, GRC – Rapport de la division « K », daté du 17 février 2022; PB.NSC.CAN.00000555_REL.0001, GRC – Demande d'information : Arrestations et saisies à la frontière Coutts, daté du 22 février 2022; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, p. 323.

257 PB.NSC.CAN.00000536, GRC– Avis de menace spéciale, daté du 9-16 février 2022, p. 7.

258 PB.NSC.CAN.00008508_REL.0001, GRC – Rapport de la division « K »daté du 17 février 2022; TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 323-324.

259 TS.NSC.CAN.001.00000181_REL_0001, Breffage du SCRS sur la sécurité nationale, daté du 14 février 2022.

260 PB.NSC.CAN.00008508_REL.0001, GRC – Rapport de la division « K », daté du 17 février 2022.

261 WTS.00000012.FR, Résumé d'entrevue – Jimmy Willett, p. 4; TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, pp. 48-49.

262 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 326-327.

263 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 31-32.

264 SSM.NSC.CAN.00000351_REL.0001, Courriel de Lynne Lamarche sur le rapport de situation relatif aux répercussions opérationnelles des manifestations contre les obligations rattachées à la COVID-19, daté du 17 février 2022, p. 4; DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 43-44; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 103.

265 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 348-349.

LMU[266] et a encouragé les manifestants à se disperser ou à se déplacer vers un lieu de manifestation légal désigné, ce qu'ils ont fini par faire[267].

140. Le barrage de Coutts a eu des impacts économiques importants. Le PDE est l'un des trois seuls Bureaux commerciaux désignés[268] dans les provinces des Prairies et le seul PDE désigné pour le traitement commercial en Alberta[269]. Le PDE est particulièrement important pour le secteur agricole. Le transport commercial de bétail à la frontière est sujet à d'importantes contraintes de temps et nécessite des infrastructures et des services de traitement particuliers, comme des services de déchargement par des tiers et des services vétérinaires sur place. Ces services sont offerts au PDE de Coutts[270] et des services réciproques sont offerts en tout temps au PDE de Sweetgrass, au Montana, du côté américain de la frontière[271].

141. En cas d'interruption de service au PDE de Coutts, le trafic commercial se redirige souvent vers les PDE de North Portal ou de Regway en Saskatchewan, ou vers les PDE de Roosville ou de Kingsgate en Colombie-Britannique. Toutefois, il faut conduire de quatre à neuf heures pour atteindre ces PDE. Par conséquent, le PDE de Carway, plus proche, qui se trouve à Cardston, en Alberta, et le PDE de Del Bonita, en Alberta, ont reçu le plus grand volume de véhicules redirigés dans la région. Des bureaux commerciaux désignés n'y sont pas ouverts 24 heures par jour, sept jours par semaine, et les deux offrent des services limités comparativement au PDE de Coutts[272].

142. Pendant la suspension du service au PDE de Coutts, des arrangements ont été pris pour qu'un vétérinaire de l'ACIA inspecte les expéditions de bétail commercial à destination du Canada au PDE de Sweetgrass, au Montana, avant de rediriger l'expédition à Del Bonita pour l'entrée au Canada[273]. Le temps de déplacement supplémentaire d'une à deux heures qui en a résulté a eu des répercussions négatives sur les voyageurs et sur la circulation commerciale[274]. Les distances et le temps de déplacement supplémentaires causés par le détournement du trafic

---

266 PB.NSC.CAN.00008362_REL.0001, Avis de la GRC de l'Alberta aux participants à une manifestation légale.

267 TRN00000023, Extrait du témoignage de Curtis Zablocki, pp. 348-349.

268 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 7; Un bureau commercial désigné est un port d'entrée désigné qui offre un service 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour la déclaration et le dédouanement des marchandises commerciales.

269 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 13.

270 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 35-36.

271 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 9.

272 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 35-36.

273 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 34-35; Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 15-16; WTS.00000043.FR, Résumé d'entrevue – Brad Wozny, pp. 3-4.

274 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 40-41; WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, p. 4-5; SSM.CAN.00003798_REL.0001, Courriel de Frank Lee sur les retombées économiques des barrages aux postes frontaliers, daté du 14 février 2022, p. 3.

vers d'autres PDE étaient particulièrement difficiles pour les fabricants et pour le transport de denrées périssables et de bétail[275].

143. L'accessibilité limitée à Coutts a réduit de beaucoup les volumes de transport commercial. Le 31 janvier, le 1er février et le 2 février, le PDE de Coutts n'a enregistré aucun transport commercial, comparativement à la semaine précédente où le PDE en avait enregistré en moyenne 360 par jour[276]. Le 9 février, le PDE de Coutts n'a de nouveau enregistré aucun transport commercial, et seulement 12 et 20 transports commerciaux les 10 et 11 février respectivement, comparativement à près de 500 par jour avant le début des perturbations frontalières[277].

144. Le 3 février, l'*Alberta Beef Producers*, l'*Alberta Cattle Feeders' Association* et la *Canadian Cattlemen's Association* ont publié une déclaration commune traitant des répercussions du barrage de Coutts sur leur industrie. Ces groupes ont signalé un accès insuffisant aux aliments essentiels provenant des États-Unis, des répercussions sur les déplacements transfrontaliers de bovins et de produits carnés, un ralentissement de la transformation au Canada et un arriéré dans les installations de transformation, les parcs d'engraissement, les fermes et les ranchs. Ils ont déclaré que [traduction] « chaque jour pendant lequel l'industrie n'est pas en mesure de transporter du bétail, du bœuf ou d'avoir accès à des aliments, met en péril la chaîne d'approvisionnement »[278]. Le maire Willett a aussi témoigné des répercussions économiques du barrage, qu'il a décrit comme [traduction] « étouffant le gagne-pain de tous vos amis et voisins »[279].

145. Dès le 5 février, Manufacturiers et Exportateurs du Canada (« MEC ») a noté que le barrage de Coutts avait affecté environ 44 millions de dollars en commerce canado-américain par jour. CME a indiqué que le barrage nuisait à la réputation des entreprises qui cherchent à établir des relations avec des acheteurs et des partenaires américains[280].

e. Windsor et le pont Ambassador

i. Un barrage très chargé du pont Ambassador

146. Le PDE du pont Ambassador est situé à Windsor, en Ontario, en face du PDE du pont Ambassador, à Détroit, au Michigan[281]. Une filiale canadienne de la *Detroit International*

---

275 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 95; TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 152; TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 163; ALB00000547.0001, Rapport de situation – Solidarité avec le convoi de la liberté, daté du 5 février 2022.

276 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 35; PB.CAN.00001556_REL.0001, Données sur le transport commerciale, Jan-Fev 2022, p. 80.

277 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 35; PB.CAN.00001556_REL.0001, Données sur le transport commerciale, Jan-Fev 2022, p. 80.

278 SSM.CAN.00000945_REL.0001, Déclarationdes représentants de l'industrie du boeuf, daté du 3 février 2022.

279 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 72.

280 ALB00000547.0001, Rapport de situation – Solidarité avec le convoi de la liberté, daté du 5 février, p. 6.

281 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 17.

Bridge Company est propriétaire du pont et des structures abritant l'ASFC[282]. Pour accéder aux installations de l'ASFC du pont Ambassador, les véhicules doivent emprunter le chemin Huron Church[283], qui est une route municipale[284]. Le Service de police de Windsor (« SPW ») est le service de police compétent à Windsor, y compris le chemin Huron Church[285].

147. Le 23 janvier, Transports Canada a commencé à observer des perturbations de la circulation sur les routes à proximité du pont Ambassador[286]. Des manifestations ont commencé comme des activités de ralentissement, mais dès le 4 février, le SPW possédait des renseignements selon lesquels des efforts seraient entrepris afin de barrer le pont à partir du 7 février si les manifestants n'obtenaient pas ce qu'ils voulaient (allègement des obligations vaccinales)[287].

148. L'ASFC a émis une alerte à la frontière relativement à une interruption de service au pont Ambassador le 7 février, après que toutes les sorties du PDE aient été bloquées[288]. Ces barrages étaient principalement situés sur les routes municipales, comme le chemin Huron Church, menant au PDE. Les premières tentatives de négociation avec les manifestants avaient été largement infructueuses, les conditions s'étaient détériorées et les manifestants s'étaient montrés peu coopératifs, abandonnant leurs véhicules dans la rue et se rassemblant sur les trottoirs[289]. Le SPW a souligné que les manifestants discutaient [traduction] « d'être prêts à être arrêtés »[290]. L'ASFC et le SPW ont collaboré pour tenter de rediriger les camions coincés sur le pont et sur l'esplanade de l'ASFC[291].

149. Le SPW prévoyait négocier un règlement[292], mais des difficultés importantes sont survenues. Comme en a témoigné le chef adjoint du SPW, Jason Crowley :

> [Traduction] […] nous surveillions de nombreuses sources ouvertes aux fins de renseignements. En fait, nous avons entendu beaucoup de conversations provenant des manifestants concernant leurs conversations avec la police sur une app Zello, et – donc cela en faisait partie. Nous pouvions entendre les conflits internes. Donc, quelqu'un négociait l'ouverture d'une voie et une autre personne interviendrait pour dire : « Pas question que nous donnions – nous ne donnons pas cela à la police », et leurs acolytes iraient la

---

282 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 17; PB.NSC.CAN.00009539_REL.0001, Pont Ambassador – Profils des bureaux - ASFC.
283 COM00000924, Carte de Windsor.
284 WIN.IR.00000001, Rapport institutionnel – Ville de Windsor, paras. 30-34.
285 WPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police de Windsor paras. 3-7.
286 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 79.
287 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 174-182.
288 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 31-32, 38.
289 WIN00000098; Courriel de Stephen Laforet, daté du 7 février 2022; WPS000000002, Débreffage du convoi de la liberté, daté du 8 juin 2022, p. 17.
290 WPS000000280, Courriel du service de police de Windsor, daté du 7 février 2022, p. 2.
291 WPS000000368, Courriel entre le Service de police de Windsor et l'ASFC, daté du 7 février 2022.
292 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 205-206.

congestionner. Et puis nous entendions également ces propos sur terrain. Il était donc tout à fait évident que le leadership n'était pas – qu'il n'y avait manifestement pas de solidarité là[293].

150. Également, des incidents suggéraient que le barrage pourrait rapidement dégénérer et mener à de la violence. Le 8 février, en réaction à une tentative du SPW de remorquer un véhicule, des manifestants sont sortis de leurs véhicules avec des démonte-pneus et ont menacé d'agresser le conducteur de la dépanneuse[294]. La police a également mentionné que les manifestants étaient plus nombreux que les agents et s'agglutinaient autour de ceux-ci lorsqu'ils tentaient d'aborder ou d'affronter des manifestants illégaux[295]. Les commissionnaires mandatés de faire respecter les règlements municipaux n'ont pu le faire à cause de l'intimidation et les menaces à leur sécurité[296].

151. Le 9 février, la cheffe du SPW, Pam Mizuno, a écrit au ministre de la Sécurité publique, Bill Blair, pour demander des ressources, dont 100 policiers, des voitures de patrouille identifiées et des dépanneuses de véhicules lourds pour appuyer les stratégies sur le terrain tant au pont Ambassador qu'au tunnel international Detroit-Windsor. La cheffe Mizuno a informé le ministre Blair que la situation demeurait fluide et volatile. Le même jour, le chef adjoint Crowley a fait une demande similaire à la PPO[297]. Bien que les manifestants n'avaient pas encore bloqué le tunnel international Detroit-Windsor, le SPW se préparait à cette possibilité[298]. La PPO et la GRC ont collaboré pour offrir une réponse concertée à cette requête[299].

152. La gestion du barrage a eu un impact extraordinaire sur le SPW. Le SPW a décrit une situation où il ne restait qu'une fraction des patrouilleurs pour prendre les appels de service, alors que la majorité intervenait auprès du barrage. Le SPW a indiqué que cela épuisait son personnel de patrouille et sa capacité à maintenir les autres opérations régulières[300]. Le maire de Windsor, Drew Dilkens, a déclaré que c'était la première fois qu'il voyait le SPW incapable d'organiser une intervention policière avec ses propres ressources[301].

---

293 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 195-196.

294 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, pp. 149-150; TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 197-197; WPS000000522, Rapport de situation de la police de Windsordaté du 8 février 2022, p. 1; WTS.00000017.FR, Résumé d'entrevue – Jason Crowley, p. 3.

295 WPS000000610, Demandes de la Police provinciale de l'Ontario pour le projet Convoi 2022, p. 2; TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 241-242.

296 WIN00001584, Rapport d'incident des commissionnaires, daté du 9 février 2022.

297 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, p. 206; WPS00000609, Courriel de Jason Crowley, daté du 9 février 2022.

298 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 19; PB.CAN.00000728_REL.0001, Lettre adressée au ministre Blair de la Chef Mizuno du SPW, daté du 9 février 2022.

299 SSM.CAN.NSC.00002677_REL.0001, Courriels concernant des demandes d'aide de la police de Windsor, daté du 9-10 février 2022.

300 WPS000000002, Débreffage du convoi de la liberté, daté du 8 juin 2022, p. 19.

301 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, p. 141.

153. Le 10 février, une équipe de l'ordre public de la PPO est arrivée à Windsor pour prêter main forte[302]. Ce jour-là, des manifestants ont menacé d'occuper le siège du SPW[303]. Bien que ces menaces ne se soient pas concrétisées, elles ont dû faire l'objet d'une enquête, tout comme les menaces de bloquer le tunnel Windsor-Détroit et l'aéroport de Windsor, ou d'attaquer la maison du maire Dilken par bombe incendiaire[304].

154. Le 11 février, la province de l'Ontario a déclaré l'état d'urgence[305]. Le même jour, des membres de la communauté ont obtenu une injonction de la Cour supérieure de l'Ontario afin de contrer l'occupation du pont Ambassador[306]. Les fonctionnaires de la Ville savaient que l'injonction pourrait [traduction] « galvaniser » le barrage et ses partisans[307] et, dans les faits, les manifestants ont activement défié l'injonction[308]. Le maire Dilkens a témoigné que le barrage à Windsor était une [traduction] « situation très chargée » rappelant le barrage de Coutts[309]. Des témoins ont déclaré qu'il était urgent de mettre fin au barrage[310].

155. La police était également préoccupée par d'éventuelles contre-manifestations. Le 11 février, la surintendante de la PPO, Dana Earley, a appris que le président de la section locale 444 d'UNIFOR, David Cassidy, affirmait qu'il était prêt à amener des travailleurs de l'automobile sur le site du barrage et à expulser de force les manifestants si la situation n'était pas résolue avant le 14 février[311].

156. Le 11 février, les dirigeants du barrage ont avisé la police qu'ils mettraient fin au barrage s'ils obtenaient une rencontre avec la ministre de la Santé de l'Ontario[312]. En réponse, la PPO a obtenu et distribué une lettre signée par la solliciteure générale de l'Ontario de l'époque, Sylvia Jones, offrant une rencontre avec des fonctionnaires provinciaux si les manifestants quittaient immédiatement le site du barrage[313]. Malgré l'offre de l'Ontario, les manifestants ont refusé de quitter les lieux ou de mettre fin au barrage[314].

157. Le 12 février, la police a commencé son opération de rétablissement de l'ordre public pour mettre fin au barrage. L'exécution de ce plan a nécessité la participation de plus de

---

302 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 209-210.
303 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 236-237.
304 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 237-238.
305 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, p. 217; ONT00000842, Formulaire d'approbation d'une mesure d'urgence, daté du 12 février 2022, p. 2.
306 WIN00000511,« *Automotive Parts Manufacturers' Association v Boak et al.* » (Ordonnance d'injonction).
307 WIN00000410, Courriel : confidentiel – Injonction et préparatifs concernant le barrage, daté du 11 février 2022.
308 TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, p. 60.
309 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, p. 123.
310 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 97.
311 TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 43-44, 83-84; WTS.00000022.FR, Résumé d'entrevue – Dana Earley, p. 12; OPP00004550, Cahier de notes 4 de Dana Earley, p. 21.
312 WPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police de Windsor, para. 44.
313 WPS000001454, Lettre du Solliciteur général de l'Ontario, daté du 11 février 2022.
314 WTS.00000022.FR, Résumé d'entrevue – Dana Earley, pp. 13-16; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 51-53, 57-58; OPP.IR.00000001, Rapport institutionnel – Police provinciale de l'Ontario p. 29.

700 policiers[315], dont 64 membres du soutien tactique de la GRC et 50 autres membres de la GRC[316]. Ce plan opérationnel comprenait une coordination avec la Société de l'aide à l'enfance en raison de communications de source ouverte selon lesquelles les manifestants se serviraient d'enfants comme boucliers humains pour résister à l'application de la loi par la police[317].

158. L'opération a été interrompue l'après-midi du 12 février en raison d'une augmentation du nombre de manifestants, dont des enfants, sur le site du barrage[318]. Selon le maire Dilkens, cette augmentation est survenue à la suite d'un appel, lancé le 12 février, par un pasteur demandant aux gens de se joindre au barrage[319]. Les activités ont repris et se sont poursuivies jusqu'au 13 février[320]. Le service au PDE a repris peu après minuit le 14 février[321].

159. Après la levée du barrage, la police a maintenu une présence sur la route Huron Church, à l'approche du pont Ambassador, et dans les rues avoisinantes, pour empêcher une résurgence du barrage[322]. La menace d'un autre barrage a perduré pendant plusieurs semaines, amenant la Ville à déclarer l'état d'urgence[323] et à obtenir une prolongation d'une durée indéterminée de son injonction contre les barrages[324]. En prolongeant l'injonction, le juge en chef Morawetz, de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, a reconnu la [traduction] « preuve incontestée » d'un risque continu de barrage[325].

160. En raison de ce risque continu, la police a maintenu une présence dans le secteur pendant plusieurs semaines et a érigé des barricades en béton le long de la route Huron Church[326]. Des témoins ont déclaré que les autorités policières n'étaient pas certaines de pouvoir maintenir le PDE ouvert, ou se questionnaient à savoir quelles ressources seraient nécessaires pour le faire[327]. Comme l'a expliqué le chef adjoint Crowley :

---

315 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 219-220.
316 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, pp. 91-92.
317 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 239-241, 286; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 47, 82-83; WPS000000016,Débreffage sur la manifestation du convoi de la liberté/Pont Ambassador.
318 WTS.00000022.FR, Résumé d'entrevue – Dana Earley, pp. 16-17.
319 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, pp. 65-66, 117.
320 WTS.00000022.FR, Résumé d'entrevue – Dana Earley, p. 17.
321 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 31-32, 38.
322 WIN00000665, Courriel, Pont Ambassador – Mise à jour, daté du 14 février 2022; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 88-89; TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, p. 224.
323 WIN00000576,Déclaration de l'état d'urgence de la ville de Windsor, daté du 14 février 2022.
324 WIN00000932, *The Corporation of the City of Windsor v Persons Unknown*, 2022 ONSC 1168; WIN00001889, *The Corporation of the City of Windsor v Persons Unknown* (Ordonnance d'injonction).
325 WIN00000932, *The Corporation of the City of Windsor v Persons Unknown*, 2022 ONSC 1168, paras. 47-49.
326 SSM.NSC.CAN.00000340_REL.0001, Documents d'information du sous-ministre de l'ASFC, daté du 16 février 2022; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 69-70; TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 251; TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, pp. 121-122.
327 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 189.

> [Traduction] […] Encore une fois, des sources ouvertes, nous entendions des gens demander à d'autres manifestants d'Ottawa et de Toronto de venir à Windsor. Nous allons s'en prendre à eux de nouveau. C'était au quotidien. Donc, on réévaluait tous les jours avec notre service du renseignement nos informations, puis on agissait en conséquence à partir de là. […] Je sais que c'était un inconvénient majeur pour les citoyens de Windsor, et je pense que le maire l'a bien expliqué. Les gens de l'ouest qui essayaient de se rendre de l'autre côté ou du côté est de Huron Church éprouvaient beaucoup de difficultés. Je l'entendais moi-même à la radio de nos stations de radio locales, et vous savez, la frustration des gens parce que c'était fermé, ou non, mais c'était – nous avons contrôlé ces routes pendant une longue période. Nous comprenions donc la frustration, mais nous – c'est pour cela que nous réévaluions chaque jour. Nous comprenions vraiment l'importance de maintenir la position là-bas près du pont pour s'assurer de ne pas la perdre à nouveau[328].

161. Le maire Dilkens a décrit l'environnement régnant à Windsor comme une [traduction] « situation de sécurité nationale » qui empêchait la réouverture de l'accès au chemin Huron Church[329]. Ces mesures de protection se sont poursuivies pendant toute la période où les mesures d'urgence fédérales étaient en place[330].

ii. Les répercussions économiques alarmantes des barrages aux postes frontaliers

162. Le pont Ambassador est un corridor commercial essentiel entre le Canada et les États-Unis. Son barrage a donc eu un impact immédiat sur l'économie canadienne. Cet impact menaçait de croître exponentiellement au fur et à mesure que les barrages se poursuivaient[331].

163. Le pont Ambassador est le passage terrestre le plus important du Canada du point de vue commercial[332]. Christian Dea, économiste en chef de Transports Canada, a témoigné que 26 % de la valeur des exportations canadiennes vers les États-Unis et 33 % des importations par route des États-Unis dépendent du pont Ambassador[333].

164. L'occupation du pont Ambassador a eu des effets importants sur les volumes de transport commercial. Le 7 février, les volumes représentaient près de la moitié du volume normal

---

328 TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 224-225.

329 WIN00000972, Breffage sur la menace à Windsor, daté du 16 février 2022.

330 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, pp. 120-121.

331 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 14, 17-18, 45; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia et Rhys Mendes, pp. 29-31.

332 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 113; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 8, 81; DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 18.

333 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 142; PB.CAN.00000840, Document d'information sur le barrage du pont Ambassador, daté du 11 février 2022; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 85; PB.CAN.00000878_REL.0001, Major Land Border Crossings in Western Canada and Ontario.

prévu. Le mardi 8 février, seulement cinq véhicules commerciaux ont pu traverser au PDE, comparativement à près de 5 000 au même jour de la semaine précédente. Entre le 9 et le 13 février, aucun véhicule commercial n'a franchi le PDE du pont Ambassador[334].

165. Seulement une partie du trafic commercial a pu être redirigée vers d'autres PDE en Ontario, y compris le pont Blue Water à Sarnia, le Peace Bridge à Fort Erie et le PDE Queenston Lewiston à Niagara-on-the-Lake. Aucun de ces autres PDE n'avait l'infrastructure nécessaire pour accepter le volume de trafic commercial traité par le pont Ambassador, en plus du trafic qu'ils traitaient normalement, pendant une période prolongée[335]. M. Ossowski a témoigné que les autres PDE ne pouvaient pas absorber entièrement la circulation touchée par l'occupation du pont Ambassador[336].

166. M. Ossowski a ajouté que rediriger des camions imposait des retards importants aux conducteurs :

> [Traduction] […] Je crois donc qu'il y a près de 200 kilomètres de distance du pont Ambassador au pont Bluewater. Le pont Bluewater compte sept voies commerciales contre 15 pour le pont Ambassador. Vous savez, étant donné que le temps de traitement demeure le même, vous tentez de faire passer plus de volume dans un tamis plus petit, pour ainsi dire. À un moment donné, j'ai entendu dire que la file d'attente mesurait 10 kilomètres au pont Bluewater. Donc ça a un impact important[337].

167. Les retards attribuables au changement d'itinéraire ont fait augmenter les dépenses en raison de l'augmentation du temps de conduite et du temps d'attente. Ces retards ont également amené les conducteurs à être plus susceptibles d'atteindre leurs heures maximales de conduite. Cela a empêché les chauffeurs d'effectuer leurs déplacements en temps opportun et a réduit la productivité[338].

168. Le barrage du pont Ambassador a eu un impact négatif important sur l'industrie automobile[339]. Les constructeurs automobiles s'appuient sur des pratiques de gestion des stocks dites « juste à temps », ce qui signifie que les biens ne sont reçus des fournisseurs que lorsqu'ils sont nécessaires à la fabrication. Cela réduit le besoin de maintenir un inventaire de pièces dans les

---

334 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 39.
335 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 17-21, 38-40.
336 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 18-20.
337 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 20-25; DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 40.
338 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 84; TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, pp. 151-152, 162; TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 163.
339 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 18; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 81.

usines d'assemblage, mais rend la chaîne d'approvisionnement vulnérable aux retards[340]. Le barrage a affecté les activités manufacturières des usines du Canada et des États-Unis, provoquant des ralentissements et des arrêts dans un secteur dont la chaîne d'approvisionnement est fragile et qui se remettait toujours de la pandémie de COVID-19[341].

169. Par exemple, le 9 février, une pénurie de pièces causée par le barrage du pont Ambassador a forcé Ford à fermer son usine de moteurs à Windsor et à exploiter une usine d'assemblage à Oakville, en Ontario, selon un horaire réduit[342]. Le même jour, General Motors a annoncé des annulations de quarts de travail à son usine d'assemblage du canton de Lansing Delta[343]. Le lendemain, Stellantis a fait de même[344]. Les usines de Toyota et Honda ont toutes deux également suspendu leur production ou fermé temporairement[345].

170. Le 14 février, le groupe économique Anderson a publié une évaluation des pertes de salaires et de production en raison de l'occupation des ponts Ambassador et Blue Water. Il estimait que le Michigan et l'Ontario avaient perdu des salaires directs de 144,9 millions de dollars, tandis que GM, Ford, Stellantis, Honda et Toyota avaient subi des pertes de 155 millions de dollars[346].

171. L'occupation du pont Ambassador a également affecté le commerce de biens essentiels comme le matériel médical de base et les équipements pharmaceutiques[347]. L'Ontario exporte environ de 70 % à 80 % de ses produits maraîchers de serre aux États-Unis et 80 % de la production maraîchère de serre de l'Ontario se trouvent dans le comté de Windsor-Essex[348].

172. Des représentants de Transports Canada ont témoigné des impacts économiques de l'occupation du pont Ambassador. L'unité d'analyse économique du transport possède une vaste expérience dans l'analyse des chocs commerciaux, notamment ceux découlant des barrages ferroviaires en 2020[349]. Transports Canada a fondé son évaluation sur une modélisation économique rigoureuse qui intégrait des données brutes d'autres ministères et organismes comme l'ASFC et Statistique Canada, ainsi que des renseignements provenant de participants de l'industrie. Transports Canada collabore avec Finances Canada et d'autres

---

340 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 142; TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, pp. 14-15, 20.

341 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 31, 41-42; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 25; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 7-11, 20-21.

342 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, partie IV, para. 18.

343 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, partie IV, para. 18.

344 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, partie IV, para. 18.

345 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 91.

346 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, partie IV, para. 19.

347 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, pp. 142-143; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 86.

348 WIN00000210, Allocution de Drew Dilkens, daté du 9 février, 2022.

349 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 140.

collègues pour remettre en question leur modélisation et assurer la meilleure évaluation possible[350].

173. Le 11 février, Transports Canada a produit un rapport d'information évaluant les impacts économiques de l'occupation du pont Ambassador[351]. Le ministère a conclu que les pertes commerciales par ce passage seraient exceptionnellement dommageables pour l'économie et pourraient entraîner une pénurie de médicaments, de nourriture et de carburant, tous essentiels[352]. Pour l'économie canadienne, la fermeture du pont Ambassador coûterait au cours de la première semaine entre environ 45 à 161 millions de dollars par jour. Cette fourchette reflétait trois scénarios selon divers degrés d'efforts d'atténuation qui dépendaient des différentes industries touchées (seulement le transport et l'automobile; l'ensemble du secteur manufacturier; ou tous les secteurs). L'ampleur des dommages dépendrait de la disponibilité d'autres postes frontaliers, de la capacité à compenser les fermetures du pont Ambassador et de la durée de l'occupation[353]. Les répercussions seraient particulièrement graves pour le secteur automobile, étant donné la forte concentration de l'industrie dans le sud de l'Ontario, sa forte intégration aux États-Unis et son modèle d'affaires « juste à temps ». À cette date, les constructeurs automobiles des deux côtés de la frontière avaient déjà commencé à réduire ou à annuler leur production[354].

174. Le directeur général Christian Dea a convenu que les scénarios ne tenaient pas directement compte d'un éventuel réacheminement quotidien de certains moyens de transport. D'autre part, il a expliqué que les scénarios ne tenaient également pas compte du coût économique associé au changement d'itinéraire, par exemple, des dépenses plus élevées en raison de l'augmentation du temps de conduite et du temps d'attente, de la perte d'occasions d'affaires, de la perte de biens périssables (c.-à-d. le secteur alimentaire), et de la perte de production et d'activité économique[355]. Parmi les autres coûts associés à la modification de trajets, mentionnons le fait que les retards risquaient d'amener les camionneurs à dépasser le nombre d'heures maximal qu'ils peuvent travailler avant d'être obligés de s'arrêter et de se reposer[356].

175. M. Dea a également expliqué que, dans une certaine mesure, les mesures d'atténuation étaient prises en compte dans le choix de scénario. Par exemple, le premier scénario (incidence quotidienne de 45 millions de dollars) supposait que les principaux secteurs touchés étaient l'automobile et le transport, et que d'autres secteurs poursuivaient leur production en

---

350 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, pp. 140-141, 145-147, 158-160; WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, pp. 7, 12-13.

351 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 82-84.

352 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 83; PB.CAN.00000840, Document d'information sur le barrage du pont Ambassador, daté du 11 février 2022.

353 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 82-84; PB.CAN.00000840, Document d'information sur le barrage du pont Ambassador, daté du 11 février 2022; TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, pp. 154-157.

354 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 83.

355 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 162.

356 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 163.

modifiant leurs itinéraires ou en s'appuyant, pendant un certain temps, sur les intrants et les stocks entreposés[357]. Les deux autres scénarios prévoyaient des répercussions plus importantes de la fermeture d'un pont sur d'autres industries, par exemple si d'autres traversées devenaient indisponibles et si la situation perdurait, ce qui pourrait arriver si la situation s'intensifiait[358].

176. De plus, certains impacts ne peuvent être atténués – par exemple, lorsque de grandes usines sont fermées, la perte de production ne peut jamais être complètement rétablie[359]. Plus une interruption de production dure, plus il devient difficile de rattraper la production perdue. Il existe une limite à la quantité de perte de production pouvant être compensée après une fermeture temporaire étant donné le nombre d'heures limité dans une journée et le fait qu'il faille s'arrêter pour l'entretien et se reposer[360].

177. Comme discuté précédemment, le pont Ambassador a rouvert le 14 février, mais est demeuré sous protection policière. Bien que les responsables aient reconnu que les risques étaient encore élevés, les scénarios deux et trois reflétaient moins la situation à ce moment-là et il n'était donc pas utile de les inclure dans les séances d'information sur les répercussions économiques reliées aux barrages[361].

178. Après la fin des barrages, le ministère des Finances a estimé que leur incidence réelle était une réduction de 0,1 % à 0,2 % de la croissance annualisée du PIB réel au premier trimestre de 2022, reflétant un impact économique net pouvant atteindre 56 millions de dollars par jour au plus fort des barrages. Le sous-ministre des Finances, Michael Sabia, a fourni un contexte important pour ces chiffres dans son témoignage :

> [Traduction] J'aimerais simplement ajouter quelque chose ici, vous savez, nous parlons de 0,1, 0,2 et de l'impact sur les taux de croissance et ci et ça, et nous en parlons en termes très antiseptiques. Mais nous parlons vraiment ici, vous savez, et nous en faisions déjà l'expérience, mais nous parlons vraiment de ce que signifie 0,1, 0,2. Ce n'est pas juste un chiffre. Ça veut dire des mises à pied. Cela signifie des revenus plus faibles pour les travailleurs. Cela signifie des communautés moins en mesure de compter sur certaines entreprises. Je veux dire, ces chiffres ont de réelles conséquences humaines, qu'il s'agisse d'un travailleur de l'industrie automobile ou d'une personne du secteur alimentaire dans l'Ouest canadien et de leur capacité à payer des prêts hypothécaires, etc. Je veux dire, nous avons eu beaucoup de conversations intéressantes aujourd'hui au sujet de ceux qui ont été impliqués dans les perturbations elles-mêmes, mais il y a aussi une dimension à ce sujet, eh bien,

---

357 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, pp. 164-165, 259.
358 TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, p. 16.
359 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 167; TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, p. 24.
360 TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, pp. 24, 32, 40-41.
361 SSM.CAN.00003798_REL.0001, Courriel de Finances Canada sur les retombées économiques des barrages aux postes frontaliers, daté du 10-14 février 2022; TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, pp. 165-167.

> quels sont les droits des personnes qui ont subi les conséquences économiques de ce genre de perturbations, parce qu'elles sont réelles et significatives[362].

179. De plus, ces répercussions n'ont pas seulement été ressenties au Canada. De l'autre côté de la frontière, les barrages ont perturbé les usines automobiles aussi loin qu'au sud du Kentucky parce que ces usines ne pouvaient pas obtenir les pièces dont elles avaient besoin pour leur production de l'autre côté du pont Ambassador. L'échange économique entre les deux pays est très intégré, notamment en ce qui concerne l'industrie automobile[363]. Comme l'a expliqué M. Dea :

> [Traduction] […] ce n'est pas une chaîne d'approvisionnement américaine, ce n'est pas une chaîne d'approvisionnement canadienne. Il s'agit d'une chaîne d'approvisionnement nord-américaine intégrée. Donc, toute perturbation du mouvement de ce qui est nécessaire dans la chaîne d'approvisionnement affecte, vous savez, très, très rapidement les deux côtés du pays[364].

En raison de cette intégration, les barrages ont directement touché les communautés américaines en empêchant l'exportation de biens essentiels du Canada vers leurs marchés[365].

180. Le commerce entre le Canada et les États-Unis est essentiel à l'économie canadienne, puisqu'environ 75 % des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis, générant environ 2 milliards de dollars canadiens en importations et exportations par jour et 774 milliards de dollars canadiens en commerce total entre les deux pays en 2021[366]. Un résumé des perturbations économiques du ministère des Finances expliquait les risques associés à d'éventuelles politiques « Buy American » qui pourraient émerger en raison des préoccupations américaines concernant le barrage à Windsor[367].

181. Des témoins ont expliqué que les impacts économiques potentiels d'une perte de confiance des États-Unis envers le Canada en tant que partenaire commercial fiable risquaient d'être dévastateurs et permanents[368]. Dans ce cas-ci, après la fin des barrages, le consensus était que cette perte de confiance avait été [traduction] « évitée de justesse »[369]. Bien que la confiance des investisseurs puisse sembler n'être qu'un vague risque, il s'agit d'un risque réel pour les perspectives économiques futures[370]. Plusieurs années plus tard, un constructeur automobile

---

362 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 157-158.
363 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 77-78.
364 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 144.
365 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 144.
366 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, p. 5.
367 SSM.CAN.00000177_REL.0001, Blocages – Développements récents et résumé des perturbations économiques, daté du 10 février 2022; TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, p. 18.
368 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 168-170; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 24-25, 35-36.
369 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 169.
370 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 170.

pourrait tenir compte de la perturbation économique causée par les barrages afin de déterminer où construire une nouvelle usine[371].

182. M. Dea a déclaré que si les barrages s'étaient intensifiés ou s'étaient poursuivis, il y aurait eu des effets économiques en chaîne et des répercussions directes dans d'autres secteurs, ce qui aurait amplifié la perte économique nette associée aux perturbations[372]. Le sous-ministre adjoint Rhys Mendes a expliqué :

> [Traduction] […] dans une situation où le pont Ambassador se trouve de nouveau occupé, vous remarquerez que les estimations de Transports Canada concernaient les impacts les plus marqués au cours de la première semaine d'une perturbation. Étant donné que les stocks avaient été réduits pendant la période de perturbation, le retour à une perturbation au pont nous aurait placé comme davantage dans une situation de deuxième semaine où, d'après notre propre expérience et nos discussions avec Transports Canada, vous savez, l'ampleur des répercussions pourrait raisonnablement être, comme, jusqu'à trois fois et demie celle dont nous discutions pour la première semaine[373].

183. De plus, si le pont Ambassador avait connu un autre barrage, celui-ci aurait probablement eu un impact important sur la confiance des investisseurs[374].

184. Les barrages au pont Ambassador ont soulevé de vives préoccupations au sujet des répercussions sur l'intégrité des chaînes d'approvisionnement et du commerce transfrontalier, et ont ajouté une pression supplémentaire sur l'économie canadienne à un moment où elle était déjà touchée par des perturbations de chaînes d'approvisionnement liées à la pandémie, entre autres[375]. Comme l'a expliqué la vice-première ministre, les barrages représentaient une menace importante pour la sécurité économique du Canada qui aurait pu entraîner des pertes d'emplois généralisées et de l'instabilité sociale [376].

---

371 TRN00000025, Extrait du témoignage des membres du groupe d'experts en finances, p. 34; TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, pp. 83-84, 126.

372 TRN00000024, Extrait du témoignage de Christian Dea, p. 260; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 30, 39-40.

373 TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, p. 157.

374 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 189; TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, pp. 125-126.

375 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 79.

376 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, p. 73.

f. Inquiétudes croissantes du gouvernement, des élus et des chefs d'entreprise américains

185. Le niveau élevé de mobilisation entre élus et fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement, tant au pays qu'à l'étranger, témoigne de l'urgence de la situation[377].

186. Des représentants du gouvernement et des chefs d'entreprise des États-Unis ont communiqué avec des ministres et des fonctionnaires fédéraux pour soulever d'importantes préoccupations au sujet des répercussions sur le commerce et les entreprises, et de la nécessité d'une résolution rapide des barrages. Plusieurs ont également exprimé ces préoccupations publiquement[378]. De nombreux représentants américains[379], dont le secrétaire aux Transports, Pete Buttigieg, et certains membres du Congrès[380], ont communiqué de façon proactive avec des représentants du gouvernement du Canada pour discuter des barrages.

187. Le 10 février, le secrétaire Buttigieg s'est entretenu avec le ministre des Transports, Omar Alghabra, pour faire part de ses préoccupations concernant les barrages en cours des ponts internationaux et leurs impacts sur la chaîne d'approvisionnement intégrée entre les États-Unis et le Canada, en particulier dans l'industrie automobile. Le ministre Alghabra a souligné qu'il était inhabituel pour le secrétaire de communiquer avec lui, car c'est généralement le ministre qui initie les échanges avec l'administration américaine afin de défendre les intérêts du Canada. Au cours de leur conversation, le secrétaire Buttigieg a qualifié l'urgence relative au Convoi d'enjeu nécessitant une intervention ministérielle et a offert l'aide de son gouvernement[381].

188. De nombreux autres responsables américains ont fait écho à ce message, incluant :

    a. Le 9 février, l'ambassadeur des États-Unis au Canada a soulevé ce sujet en compagnie du ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie, M. Champagne. L'ambassadeur s'inquiétait de la fermeture des usines automobiles

---

377 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, paras. 62-67; PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, p. 4; SSM.NSC.CAN.00000214_REL.0005, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 12 février 2022, pp. 9, 17.

378 PB.CAN.00000023_REL.0001, Courriel de Stefano Maron à Christine Connell, daté du 10 février 2022, pp. 1-3.

379 TRN00000029, Extrait du témoignage du ministre Alghabra, pp. 241-242; PB.NSC.CAN.00000598_REL.0001, Résumé de la téléconférence du 10 février 2022 entre le ministre Alghabra et le secrétaire Buttigieg, de l'USDOT, p. 1.

380 DOJ.IR.0000000.FR, Rapport institutionnel – Affaires mondiales Canada, pp. 18-19; TRN00000022, Extrait du témoignage de Joseph Comartin, p. 232.

381 PB.NSC.CAN.00000598_REL.0001, Résumé de la téléconférence du 10 février 2022 entre le ministre Alghabra et le secrétaire Buttigieg, de l'USDOT, p. 1; WTS.00000075.FR, Résumé d'entrevue – Ministre Alghabra, p. 6; DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 19; TRN00000029, Extrait du témoignage du ministre Alghabra, pp. 241-242.

et des mises à pied qui en découleraient si les barrages n'étaient pas résolus rapidement[382].

b. Le 10 février, la vice-première ministre s'est entretenue avec Brian Deese, directeur du Conseil économique national, un conseiller principal en politique économique du président américain. La vice-première ministre a été frappée par la rapidité avec laquelle elle a pu fixer un rendez-vous téléphonique avec M. Deese et l'a prise comme une mesure du sérieux avec lequel la Maison-Blanche traitait les barrages. En fait, dans son résumé de leur appel téléphonique, la vice-première ministre a écrit : [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 fermer »[383]. La vice-première ministre a demandé à M. Deese d'organiser un appel entre le premier ministre et le président[384].

c. La cheffe de mission adjointe de l'ambassade des États-Unis, Katherine Brucker, a contacté un haut responsable d'Affaires mondiales Canada pour faire part des préoccupations de l'administration Biden[385].

d. Le 11 février, le président Biden a discuté avec le premier ministre du préjudice causé par les barrages, de la circulation des marchandises, de l'impact sur le secteur automobile, des efforts continus des manifestations pour miner la démocratie et de l'impact économique sur l'économie des deux pays[386]. La vice-première ministre a expliqué que les appels avec le président prennent habituellement des semaines à organiser. Le fait que cet appel ait eu lieu dans les 24 heures suivant son appel avec M. Deese était une autre démonstration du degré élevé de préoccupation du gouvernement américain[387].

e. Toujours le 11 février, M. Cohen, ambassadeur américain au Canada, a soulevé la question des manifestations avec la ministre des Affaires étrangères Mélanie Joly[388].

---

382 SSM.NSC.CAN.00002078_REL.0001, Courriel de Peter Opdam concernant les barrages à la frontière canado-américaine, daté du 9 février 2022.

383 SSM.CAN.00001255_REL.0001, Courriel de la vice-première ministre à Leslie Church, daté du 10 février 2022.

384 SSM.CAN.00001255_REL.0001, Courriel de la vice-première ministre à Leslie Church, daté du 10 février 2022; TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 19-22, 23; WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – Vice-première ministre, p. 6.

385 PB.CAN.00000024_REL.0001, Courriel de Sébastien Beaulieu à Timothy MacKey concernant l'engagement de l'administration Biden concernant les barrages frontaliers, daté du 10 février 2022, p. 1.

386 PB.CAN.00000041_REL.0001, Courriel de Sébastien Beaulieu concernant les documents pour la SMA, daté du 11 février 2022; PB.CAN.00000046_REL.0001, Surveillance des médias par AMC, daté du 11 février 2022, p. 2.

387 WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – Vice-première ministre, p. 6.

388 PB.CAN.00000057_REL.0001, Courriel de Sébastien Beaulieu concernant la manifestation : documents pour la SMA, daté du 13 février 2022, p. 1.

f. Le même jour, le secrétaire à la Sécurité intérieure Mayorkas a discuté avec le ministre Mendicino de l'occupation du pont Ambassador et de son impact sur le commerce bilatéral[389].

g. Le 12 février, la conseillère à la sécurité intérieure, Mme Liz Sherwood Randall, a souligné les répercussions dévastatrices des barrages sur la vie des personnes vivant dans les deux pays lors de son appel avec la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (« CSNR ») du premier ministre, Jody Thomas[390].

h. Lors d'un échange téléphonique avec le sous-ministre de la Sécurité publique Stewart et la CSNR, des responsables de la Maison-Blanche ont fait part de profondes préoccupations au sujet du barrage du pont Ambassador et de son impact sur les secteurs du commerce et de l'industrie automobile[391].

189. Le gouvernement du Canada, en particulier l'ambassade du Canada à Washington et la mission canadienne à Détroit, a également répondu à de nombreux appels et messages d'élus, de chefs d'entreprise et d'associations américains impatients de voir les barrages être levés le plus rapidement possible.

190. Ces personnes et ces groupes craignaient particulièrement que les travailleurs des usines automobiles soient mis à pied et perdent leurs salaires à la suite du barrage du pont Ambassador. Ils s'inquiétaient des conséquences pour l'économie, notamment pour les chaînes d'approvisionnement déjà affectées par la pandémie et la hausse de l'inflation. Certains s'inquiétaient également de la continuité des soins dans les hôpitaux de Détroit qui comptent sur les travailleurs canadiens et du bien-être des camionneurs qui vivaient des retards et des difficultés considérables[392].

---

389 TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, pp. 92-93; DOJ.IR.00000008.FR, Rapport institutionnel – Sécurité publique Canada, pp. 15-16.

390 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 20.

391 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 22.

392 PB.CAN.00000046_REL.0001, Courriel concernant la surveillance des médias par AMC, daté du 11 février 2022, p. 6; SSM.NSC.CAN.00000431_REL.0001, Rapport hebdomadaire daté du 7-11 février 2022; PB.CAN.00000038_REL.0001, Courriel de Stefano Maron à Kristen Hillman, daté du 10 février 2022, pp. 1-2; SSM.NSC.CAN.00001605_REL.0001, Courriel de Holly White à l'unité de service de MINA concernant les Teamsters, pp. 1-2; PB.CAN.00000026_REL.0001, Chaîne de courriels de Stefano Maron, pp. 1, 3-5; PB.CAN.00000028_REL.0001, Courriel de Christine Connell à Joseph Comartin, daté du 10 février 2022; SSM.CAN.00000465_REL.0001, Courriel de Philippe-Antoine Harbour à MINT Exempt et l'unité de service MINT, daté du 16 février 2022; PB.CAN.00000052_REL.0001, Courriel de Christine Connell à Sue Ford et Joseph Comartin, daté du 11 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000145_REL.0001, Courriel de Stefano Maron à Christine Connell, daté du 11 février 2022; PB.CAN.00000056_REL.0001, Courriel de Christine Connell à Joseph Comartin, daté du 12 février 2022; DOJ.IR.0000000.FR, Rapport institutionnel – AMC, pp. 18-19; TRN00000022, Extrait du témoignage de Joseph Comartin, pp. 239-240; PB.CAN.00000067_REL.0001, Courriel de Noëlla De Maina à Sébastien Beaulieu, daté du 17 février 2022.

191. Des entreprises et des associations industrielles ont également déclaré que des entreprises étaient perturbées et perdaient de l'argent à cause des barrages au pont Ambassador, à Emerson et à Coutts[393].

192. De nombreuses déclarations publiques d'élus, de représentants d'associations et de chefs d'entreprise américains reflétaient les messages transmis directement aux responsables canadiens[394].

193. Le Canada a pris ces préoccupations très au sérieux. Elles indiquaient dans quelle mesure les barrages affaiblissaient l'économie des deux pays et minaient la réputation internationale du Canada en tant que partenaire commercial et financier fiable, et en tant que démocratie stable fondée sur la primauté du droit[395].

194. La vigueur de l'économie canadienne dépend en grande partie de sa réputation de pays favorable aux investissements, de sa proximité avec le marché intérieur américain et de l'intégration de la chaîne d'approvisionnement canado-américaine[396]. Le sous-ministre Sabia a qualifié les effets des barrages d'enjeu de [traduction] « premier plan » dans la relation canado-américaine[397].

g. Répercussions sur la réputation du Canada et de son économie

195. L'économie canadienne dépend fortement du commerce et des investissements. Le commerce international de biens et de services représente plus de 60 % du PIB du Canada. À ce titre, il

---

393 PB.CAN.00000033_REL.0001, Courriel de Bryan Wurscher à Christine Connelly, daté du 10 février 2022; PB.CAN.00000034_REL.0001, Courriel de Jennifer Spring à AMC, daté du 10 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000431_REL.0001, Rapport hebdomadaire, daté du 7-11 février, 2022; TRN00000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, p. 264; TRN00000022, Extrait du témoignage de Joseph Comartin, p. 232.

394 DOJ.IR.0000000.FR, Rapport institutionnel – Affaires mondiales Canada, p. 10; PB.CAN.00001840_REL.0001, Gouvernement du Michigan, Communiqué de presse, « ICYMI: Gov. Whitmer on Illegal Blockade of Ambassador Bridge », daté du 11 février 2022; PB.CAN.00001837_REL.0001, Article de CTV News intitulé « Michigan governor urges Canadian authorities to reopen traffic on Ambassador Bridge », daté du 10 février 2022; PB.CAN.00001828_REL.0001, Communiqué de presse de la Chambre de commerce des États-Unis, « Business Leaders Urge Resolution of U.S.-Canada Border Blockade », daté du 10 février 2022; PB.CAN.00001826_REL.0001, Communiqué de l'Association des gens d'affaires Canada–États-Unis intitulé« Canadian, US Business Associations Call for Immediate Action to Open Ambassador Bridge », daté du 9 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000156_REL.0001, Courriel de Sébastien Beaulieu sur la mise à jour d'AMC, daté du 14 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000157_REL.0001, GAC U.S. Media roll-up: « "Freedom Convoy" Protest », daté du 14 février 2022, pp. 6-40; SSM.NSC.CAN.00000158_REL.0001, Gouvernement du Michigan, Communiqué de presse, « Governor Whitmer on Reopening of Ambassador Bridge », daté du 14 février 2022.

395 TRN00000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, pp. 234-235, 238, 249-250.

396 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 8-11; TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 21-22.

397 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 11.

est essentiel que le Canada conserve une réputation solide et positive en tant que partenaire commercial fiable et de destination de choix pour les investissements des entreprises[398].

196. Le sous-investissement dans l'économie canadienne est considéré comme un problème important qui affecte la croissance. Le Canada cherchait donc des moyens de croître son taux d'investissement commercial. Comme l'a expliqué la vice-première ministre : [traduction] « le manque d'investissement commercial se traduit en fin de compte par des Canadiens qui n'ont pas d'emplois et par des Canadiens qui n'ont pas d'emplois assez bien rémunérés pour maintenir un bon niveau de vie »[399].

197. Le moment où les barrages sont survenus a décuplé leur impact. Ils sont survenus alors que l'économie commençait à peine à se remettre de la pandémie de COVID-19, et des ralentissements et perturbations de la chaîne d'approvisionnement en découlant. Au même moment, les États-Unis exerçaient une pression croissante pour mettre en œuvre des mesures protectionnistes et pour isoler leurs chaînes d'approvisionnement des perturbations mondiales[400].

198. À l'époque, le gouvernement canadien faisait activement campagne contre un projet de loi américain qui aurait inclus un crédit d'impôt pour les personnes achetant des véhicules électriques fabriqués par des usines américaines. Cela aurait créé un fort incitatif pour la production de véhicules électriques exclusivement aux États-Unis. Si cette mesure avait été adoptée, elle aurait eu un impact dévastateur sur le secteur automobile canadien et sur l'économie canadienne[401].

199. Les barrages ont exacerbé ces enjeux. La perte de confiance à l'égard du Canada en tant que pays économiquement et politiquement stable avait la possibilité de nuire aux tentatives du Canada de convaincre les États-Unis des avantages d'une chaîne d'approvisionnement et de production intégrée[402].

200. Certains politiciens et représentants syndicaux américains ont exprimé l'avis qu'en raison des barrages, les États-Unis devraient cesser de compter sur des pièces fabriquées au Canada et transportées depuis le Canada.

---

398 TRN00000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, pp. 249-250.

399 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 39-40.

400 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 4-6, 22; SSM.CAN.00000177_REL.0001, Blocages – Développements récents et résumé des perturbations économiques, daté du 10 février 2022, p. 1; TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, pp. 17-18; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 9.

401 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 5-7; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 36.

402 WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – Vice-première ministre, pp. 4-5; Extrait des témoignages de Michael Keenan et Christian Dea, pp. 144, 168-169; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 36.

201. Par exemple, dans une série de gazouillis sur la fermeture temporaire de l'usine de production automobile de GM Lansing-Delta, la membre du Congrès américain Elissa Slotkin a écrit :

> [Traduction] Peu importe qu'il s'agisse d'un adversaire ou d'un allié, nous ne pouvons pas être aussi dépendants de pièces provenant de pays étrangers […] La seule chose qui ne pourrait être plus claire, c'est que nous devons ramener la production américaine chez nous dans des États comme le Michigan. Si nous ne le faisons pas, ce sont des travailleurs américains comme les gens de Delta Township qui se retrouvent à en payer la facture[403].

202. De même, dans une entrevue à CBC diffusée le 15 février, un législateur américain a déclaré que l'occupation du pont Ambassador avait suscité des interrogations sur la dépendance à l'égard des importations en provenance du Canada. Il a souligné les dommages à long terme que les barrages seraient susceptibles de causer aux relations économiques canado-américaines et aux entreprises canadiennes qui exportent vers le marché américain[404].

203. Brian Deese a exprimé un sentiment similaire lors de sa conversation du 10 février avec la vice-première ministre lorsqu'il a discuté du niveau élevé d'intégration des deux économies[405].

204. Dans leurs communications avec le SM Sabia et la vice-première ministre, des chefs d'entreprise et des partenaires internationaux se sont ouvertement remis en question le Canada en tant que partenaire commercial fiable et destination d'investissement attrayante. La vice-première ministre et le SM Sabia trouvaient ces messages alarmants et comprenaient que le Canada tombait en défaveur sur les marchés mondiaux[406].

205. De plus, l'urgence relative au Convoi a attiré une attention internationale considérable et a inspiré des événements similaires dans d'autres pays. Le drapeau canadien flottait dans ces événements similaires et le Canada craignait que les manifestations et les barrages similaires au Convoi ne deviennent une exportation regrettable à mesure que les manifestations se propageaient ailleurs. Il existait un risque que l'image canadienne devienne associée à une défiance du principe de la primauté du droit[407].

---

403 PB.CAN.00000028_REL.0001, Courriel de Christine Connell à Joseph Comartin, daté du 10 février 2022, p. 3.

404 ALB00001809.0001, Alberta Mise à jour 21, daté du 15 février 2022.

405 SSM.CAN.00001255_REL.0001, Courriel de la vice-première ministre concernant Deese, daté du 10 février 2022; TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, p. 21; WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – Vice-première ministre, p. 5.

406 WTS.00000059.FR, Résumé d'entrevue – Ministère des Finances, p. 3; WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – Vice-première ministre, pp. 6-7; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 53; TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 29-30, 32-33, 36-37.

407 PB.NSC.CAN.00000601_REL.0001, Courriel de H.-C. Ralph Goodale, daté du 13 février 2022; PB.CAN.00001802_REL.0001, Vidéo multimédia sur la chronologie des urgences relatives au convoi, partie 4 de 6, de 00:00:14 à 00:01:55; TRN00000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, pp. 250, 252-255, 282-283; SSM.NSC.CAN.00000705_REL.0001, Blocages illégaux – Mise à jour de AMC, daté du 15 février 2022, pp. 4-6; WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – Vice-première ministre, pp. 4-5.

206. Lors de son témoignage, la sous-ministre déléguée des Affaires mondiales, Cynthia Termorshuizen, a expliqué ce qui suit :

> [Traduction] Il faut toujours s'assurer de rester un pays qui est vu comme accueillant pour les investissements étrangers, pour le commerce international. Ce sont là quelques-uns des fondements de notre prospérité économique. Et l'un des fondements de disposer de ce genre d'environnement commercial et d'investissement est d'avoir la primauté du droit[408].

207. Aux États-Unis, même après la réouverture du pont Ambassador le 14 février, on craignait qu'un nouveau barrage puisse être érigé, ce qui a créé un sentiment persistant de vulnérabilité[409].

208. À la suite de l'urgence relative au Convoi, Affaires mondiales Canada a donc élaboré une stratégie de communication pour rassurer la Maison-Blanche, les élus américains et le milieu des affaires que le Canada s'efforcerait d'empêcher que les principaux PDE ne soient à nouveau fermés, et qui vantait les avantages de maintenir l'intégration des chaînes d'approvisionnement canado-américaines[410].

209. La perte de confiance envers le Canada et de sa fiabilité en tant que fournisseur et partenaire commercial pourraient avoir des conséquences néfastes durables sur l'économie canadienne, non seulement dans l'industrie automobile, mais aussi dans un large éventail d'industries. Ces effets sont impossibles à quantifier, car ils prennent la forme d'occasions d'affaires et d'investissements futurs non réalisés[411].

210. Comme l'a expliqué la vice-première ministre, le Canada avait déployé des efforts considérables pour convaincre le gouvernement américain de la fiabilité du Canada et des avantages de disposer des chaînes d'approvisionnement intégrées. Les barrages ont mis en péril les gains réalisés jusqu'ici par le gouvernement canadien[412].

211. Le risque pour la réputation du Canada augmentait également de façon exponentielle avec la durée des barrages. La nécessité d'y mettre fin le plus rapidement possible était non seulement essentielle pour atténuer les conséquences économiques immédiates, mais aussi pour convaincre les partenaires économiques et les parties prenantes qu'il n'était pas nécessaire de réévaluer leur relation avec le Canada[413].

---

408 TRN00000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, p. 254.

409 SSM.NSC.CAN.00000186_REL.0001, Réaction du Congrès et des gouverneurs d'États à la manifestation des camionneurs, pp. 1-2; TRN00000022, Extrait du témoignage de Joseph Comartin, pp. 281-282.

410 SSM.CAN.00000292_REL.0001, Exposé narratif de haut niveau sur les relations entre le Canada et les États-Unis à la suite des blocages illégaux au Canada.

411 WTS.00000059.FR, Résumé d'entrevue – Ministère des Finances, pp. 5-6; TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 8-10; TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, pp. 36-37.

412 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 9-12.

413 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 25; TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, pp. 39-40.

IV. Le contexte de maintien de l'ordre et de sécurité dans lequel la décision du gouvernement a été prise

a. La réponse policière à Ottawa

i. Compétences policières dans la RCN

212. En tant qu'agents de la paix, les membres de la GRC ont le pouvoir d'appliquer les lois fédérales, y compris le *Code criminel*, partout au Canada. Ils ne sont toutefois pas la police compétente à Ottawa ni en Ontario. En vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario (« LSP de l'Ontario »), les municipalités ont la responsabilité de fournir des services policiers adéquats à l'intérieur de leurs frontières[414]. Lorsqu'une municipalité ontarienne ne constitue pas son propre corps de police municipal, la PPO est responsable d'offrir des services policiers à cette municipalité[415].

213. À l'exception des affaires relevant du mandat de police fédéral de la GRC, le SPO est responsable des services policiers réguliers à Ottawa en tant que service de police compétent. Il est la principale entité qui enquête sur les plaintes criminelles à Ottawa et qui y donne suite[416]. Ce mandat comprend la responsabilité des interventions policières en cas d'événements publics d'envergure à Ottawa[417]. Le SPO relève de la Commission de services policiers d'Ottawa[418].

214. La PPO maintient un détachement à Ottawa. Celui-ci est responsable de la sécurité routière sur les routes provinciales qui traversent Ottawa et des services policiers dans le parc provincial Fitzroy[419]. Malgré l'existence d'un détachement de la PPO à Ottawa, le SPO demeure le service de police compétent dans cette ville[420].

215. Pendant l'urgence relative au Convoi, la Division nationale de la GRC était responsable du mandat de police fédéral de la GRC[421]. Ce mandat s'applique à l'échelle nationale, y compris à Ottawa, et comprend :

    a. La prestation de services de police de protection aux personnes protégées désignées, aux dignitaires, aux missions étrangères et aux événements désignés dans des lieux protégés[422];

---

414 *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, chap. P.15, art. 5 (« LSP de l'Ontario »).
415 LSP de l'Ontario, art. 19; OPP.IR.00000001, Rapport institutionnel – Police provinciale de l'Ontario, p. 10.
416 LSP de l'Ontario, art. 4; OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa, paras. 4-9.
417 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 28-29; OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa, paras. 28-33.
418 OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa, paras. 6-7.
419 OPP.IR.00000001, Rapport institutionnel – Police provinciale de l'Ontario, pp. 6-7.
420 OPP.IR.00000001, Rapport institutionnel – Police provinciale de l'Ontario, pp. 6-7.
421 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 18-20.
422 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 6-7.

b. Les enquêtes sur le crime transnational grave et organisé, la cybercriminalité et la sécurité nationale[423].

216. Les services policiers fédéraux font appel à du personnel, à des compétences et à une expérience qui diffèrent de ceux des services policiers réguliers de première ligne. Par conséquent, la plupart des membres de la GRC en poste dans la RCN ont des compétences différentes de celles des personnes qui assurent des services policiers de première ligne[424].

217. La GRC maintient un Groupe de Soutien Tactique à temps partiel dans la RCN. Il appuie la GRC dans la réalisation de son mandat de police fédérale, notamment en offrant du soutien lors d'événements publics visant des lieux et des personnes protégées, et fournit du soutien aux services de police compétents[425]. Cela ne comprend pas l'offre de services policiers de première ligne[426].

ii. Les défis auxquels le SPO a été confronté

218. En tant que service de police compétent dans la capitale nationale, le SPO possède une vaste expérience en gestion d'événements publics de grande envergure, y compris de grandes manifestations[427]. Toutefois, en janvier 2022, le SPO a fait face à un certain nombre de défis institutionnels. L'organisation a été mise à rude épreuve par près de deux ans de pandémie de COVID-19. Ottawa n'avait pas connu d'événements publics majeurs pendant cette période. Un certain nombre d'experts dans la gestion des événements publics avaient pris leur retraite[428]. Le SPO a encore été mis à rude épreuve à la suite de leur intervention suivant une explosion mortelle survenue à la mi-janvier[429].

219. Le SPO a été dépassé par l'arrivée du Convoi de la liberté[430]. De nombreux témoins ont convenu qu'il s'agissait d'un événement sans précédent[431]. Des milliers de manifestants et de véhicules, dont des poids lourds, sont arrivés au centre-ville[432]. Les chiffres dépassaient largement ce que le SPO avait envisagé dans la planification de l'événement et beaucoup plus de manifestants que prévu sont restés après la fin de semaine[433].

---

423 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 8.
424 WTS.00000068.FR, Résumé d'entrevue – Sous-Commissaire de la GRC Michael Duheme, p. 6.
425 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 23-25.
426 WTS.00000068.FR, Résumé d'entrevue – Michael Duheme, p. 5.
427 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 14.
428 TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, pp. 29-30, 83.
429 TRN00000013, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 280.
430 TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 55; TRN00000013, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 280.
431 TRN0000008, Extrait du témoignage Steve Bell, p. 17; TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 54.
432 OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa, p. 10.
433 WTS.00000024.FR, Résumé d'entrevue – Russel Lucas, p. 9.

220. Ottawa avait déjà vu des manifestations impliquant des convois de camions lourds où les participants quittaient après une seule fin de semaine[434]. L'utilisation de camions lourds pour maintenir une occupation à long terme d'une ville constituaient un changement de paradigme dans les tactiques de manifestation[435]. La manifestation était aussi inédite en ce qu'elle visait délibérément les citoyens d'Ottawa. Comme l'a expliqué le chef intérimaire Bell, les manifestants ont cherché à se servir des résidents d'Ottawa comme « levier » pour atteindre leur objectif[436]. Bien que M. Barber et Mme Lich aient nié que tel était leur objectif, ils ont reconnu que le 30 janvier 2022, Mme Lich avait texté à M. Barber que le « centre de commandement » discutait d'une stratégie pour « engorger » le centre-ville d'Ottawa, ce qui est effectivement survenu pendant l'occupation[437].

221. Le degré de raffinement et de planification de la manifestation était unique. Parmi les manifestants figuraient d'ex-militaires et d'ex-policiers. Ils ont élaboré des stratégies logistiques pour soutenir les manifestations, y compris des lignes d'approvisionnement pour le carburant diesel, et ils comprenaient les tactiques policières[438].

222. Les techniques policières traditionnelles se sont révélées inefficaces pour répondre à la situation. Les manifestants ont largement enfreint les règlements municipaux, notamment en matière de stationnement sur les routes, de bruit, de feux à ciel ouvert et d'utilisation de feux d'artifice[439]. Toutefois, les policiers et les agents d'application des règlements municipaux n'ont pu donner des contraventions pour bon nombre de ces infractions en raison de préoccupations liées à leur sécurité. Lorsque les agents ont tenté de donner des contraventions aux manifestants (ou ont tenté d'intercepter des bidons de carburant), ils ont été assaillis par des centaines de manifestants, les forçant à se retirer[440]. Même lorsque les agents ont donné des contraventions, la perspective de sanctions financières a eu un effet dissuasif limité parce que les campagnes de financement participatif des manifestants avaient recueilli des millions de dollars. Le SPO a compris que les organisateurs du Convoi de la liberté s'étaient engagés à dédommager les camionneurs en leur offrant trois fois la valeur de toute contravention reçue[441].

223. De même, les policiers n'ont pas été en mesure de remorquer les véhicules. Certains manifestants avaient délibérément immobilisé leurs camions, notamment en les enchaînant et

---

434 COM.OR.00000003.FR, Rapport sommaire : Premières activités de protestation et contestations judiciaires liées aux mesures de santé publique, pp. 5-6.

435 WTS.00000040.FR, Résumé d'entrevue – Peter Sloly, p. 21.

436 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 13-15.

437 COM00000902, Article de la Presse canadienne intitulé "Freedom Convoy organizers discussed playing 'race card' with Métis heritage", daté du 9 juillet 2022; TRN00000014, Extrait du témoignage de Christopher Barber, pp. 107-109; TRN00000017, Extrait du témoignage Tamara Lich, pp. 4-5.

438 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 121-122.

439 OTT00010005, Déclaration sous serment de Kim Ayotte, assermentée le 13 février 2022.

440 TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, p. 196; TRN00000007, Extrait du témoignage de Craig Abrams, p. 90; TRN00000013, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 293.

441 OPS00012285, Courriel d'information des officiers du SPO, daté du 17 février 2022; TRN00000009, Extrait du témoignage de Russell Lucas, pp. 73-74.

en retirant leurs roues pour les rendre difficiles à remorquer[442]. Les entreprises de remorquage étaient réticentes à aider la police en raison de préoccupations quant à la sécurité de leurs conducteurs et par crainte de représailles[443]. Quoi qu'il en soit, les camions lourds ne pouvaient être dégagés en toute sécurité que dans le cadre d'une opération policière plus large pour sécuriser le périmètre. M. Kanellakos décrit le problème comme suit :

> [Traduction] […] mais en réalité, jusqu'à ce que – et vous l'avez vu lors de la dernière fin de semaine lorsque la police s'est interposée et a commencé à dégager la zone rouge – vous devez sécuriser la zone où se trouve effectivement le camion physique, le protéger avant de pouvoir faire entrer la dépanneuse et de pouvoir la déplacer. Il est impossible de remorquer en toute sécurité un véhicule lourd comme ça qui est d'un bout à l'autre pare-chocs à pare-chocs avec une foule d'autres camions alors que des personnes civiles et des manifestants sont tout autour de ce camion; vous essayez de faire venir un camion lourd, et la police n'a pas été en mesure de sécuriser la scène[444].

224. Les efforts de l'Équipe de liaison policière (« ELP ») se sont également butés à des défis, compte tenu du leadership fracturé au sein de l'occupation, des objectifs disparates des participants et de la composition fluide de la foule[445]. Ces questions sont abordées plus loin.

225. La question des ressources représentait un défi de taille pour le SPO. L'opération de l'Unité de l'ordre public (« UOP ») qui a finalement libéré l'occupation à Ottawa était la plus importante opération UOP de l'histoire du Canada[446]. La mise en œuvre du plan a nécessité la mobilisation de plus de 2 200 policiers[447]. Le SPO n'aurait pas pu relever ce défi sans une aide extérieure. Même s'il avait réussi à dégager un lieu particulier de manifestation (comme l'intersection Rideau-Sussex) grâce à des mesures coercitives, le SPO n'avait pas les ressources nécessaires pour garder le contrôle du secteur et empêcher les manifestants d'y revenir[448].

---

442 TRN00000006, Extrait du témoignage de Craig Abrams, p. 270; TRN00000025, Extrait du témoignage de Jody Thomas, p. 185; OPS00006649, Notes de l'UOP, daté du 3 février 2022, p. 4.

443 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 193-194; TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, p. 118; TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, pp. 135-143; TRN00000013, Extrait du témoignage de Peter Sloly, pp. 118-122; CAN.00001804_REL, Article du Globe and Mail intitulé "Ottawa will see pushback if tow trucks are forced to clear blockades, towing industry says", daté du 15 février 2022; OPP00001187, Rapport de renseignement opérationnel de la Police provinciale de l'Ontario, daté du 11 février 2022, p. 19; OTT00010455, Messages WhatsApp, daté du 4 février, p. 14.

444 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, p. 37.

445 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 91, 188; TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Drummond, pp. 282-287.

446 TRN00000009, Extrait du témoignage de Marcel Beaudin, p. 162; TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, p. 107; OPP00000780, Ordre du jour de la réunion des chefs, daté du 16 février 2022, p. 3; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 119.

447 OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa, para. 55.

448 WTS.00000030.FR, Résumé d'entrevue – Robert Bernier, p. 12.

iii. Historique de l'état de préparation de la GRC à l'appui du SPO

226. Le Service de protection parlementaire (« SPP ») assure les opérations de sécurité physique sur la Colline du Parlement et dans la Cité parlementaire, à Ottawa, depuis juin 2015. Le SPP n'est pas responsable de l'application de la loi et ses agents doivent appeler le SPO, en tant que service de police compétent, pour intervenir au besoin[449]. Le directeur du SPP est un membre de la GRC et supervise les opérations de sécurité physique du SPP sous la direction générale conjointe des présidents de la Chambre des communes et du Sénat[450]. Le directeur du SPP ne relève pas de la chaîne de commandement de la GRC en ce qui concerne les questions opérationnelles[451].

227. Avant la formation du SPP en juin 2015, la GRC fournissait les services de sécurité sur la Colline du Parlement et maintenait plus de 120 membres à cette fin[452]. En raison de ce rôle, le SPO et la GRC planifiaient souvent conjointement des événements d'envergure comme la fête du Canada. Depuis la création du SPP, la GRC a réduit sa présence dans la RCN pour tenir compte de son mandat plus limité dans la région[453]. En 2020, la GRC ne participait plus activement aux actions du SPP sur le terrain de la Colline du Parlement[454].

228. Le sous-commissaire Duheme, de la GRC, a expliqué que l'héritage du maintien d'une présence accrue de la GRC dans la RCN avant 2015 a fait en sorte que le SPO continue de se tourner vers la GRC pour obtenir de l'aide policière. Autrement dit, la pratique du SPO ne s'était pas adaptée à la nouvelle réalité opérationnelle[455].

iv. Processus de demande d'aide des services de police en Ontario

229. La *Loi sur les services policiers* (« LSP de l'Ontario ») décrit plusieurs moyens par lesquels la PPO peut être appelée à aider un service de police municipal. Deux de ces avenues sont particulièrement pertinentes ici. Premièrement, une commission des services policiers peut demander à la PPO de fournir de l'aide à un service de police municipal. Deuxièmement, lorsqu'un chef de la police municipale est d'avis qu'il existe une urgence, il peut demander l'aide de la PPO. Si la PPO reçoit une demande d'aide, le commissaire de la PPO doit accorder « l'aide temporaire ou urgente » qu'il juge nécessaire[456].

230. La LSP de l'Ontario prévoit également un processus par lequel l'Ontario peut demander l'aide de la police fédérale. En situation d'urgence, le solliciteur général de l'Ontario peut conclure

---

449 PPS.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel – Service de Protection Parlementaire, p. 4.
450 PPS.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel – Service de Protection Parlementaire, pp. 5-6.
451 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 3.
452 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, p. 21.
453 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, pp. 20-22, 25, 27; TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 26-27.
454 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 8-9.
455 WTS.00000068.FR, Résumé d'entrevue – Michael Duheme, p. 6.
456 LSP de l'Ontario, art. 9(8).

une entente avec le gouvernement du Canada ou avec le gouvernement d'une autre province pour fournir des services de police[457]. Contrairement à la PPO, la GRC n'est pas légalement tenue de fournir de l'aide.

231. La *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux* de l'Ontario (« LSPI ») complète la LSP de l'Ontario, en ce sens qu'elle confère aux services de police municipaux de l'Ontario le pouvoir d'accéder à des ressources à l'extérieur de la province[458]. En vertu de la LSPI de l'Ontario, un agent de police extraprovincial peut être nommé agent de police en Ontario[459]; toutefois, un membre de la GRC n'est pas un « agent de police extraprovincial » au sens de la LSPI de l'Ontario[460]. Par conséquent, le processus d'autorisation d'un membre de la GRC pour appliquer les lois provinciales et les règlements municipaux en Ontario exige une nomination par un conseil de police ou par le commissaire de la PPO, et l'approbation du solliciteur général de l'Ontario[461].

232. Conformément au Plan provincial d'intervention en cas d'urgence de l'Ontario, les appels de soutien d'urgence du gouvernement de l'Ontario au gouvernement fédéral [traduction] « doivent être officialisés par la création d'une demande d'aide » du solliciteur général de l'Ontario au ministre fédéral de la Sécurité publique[462]. Avant de faire une telle demande, le Centre provincial des opérations d'urgence (« CPOU ») de l'Ontario [traduction] « doit confirmer qu'il n'y a aucune autre source de soutien adéquate »[463].

233. De même, selon le document intitulé [traduction] « Un cadre de sécurité civile pour le Canada », « [l]es gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de la sécurité civile sur leurs territoires respectifs »[464]. Ce cadre exige que les gouvernements provinciaux et territoriaux communiquent d'abord avec les autorités locales avant de présenter une demande d'aide fédérale[465].

234. Par conséquent, la prépondérance des lois et des politiques provinciales révèle que les services de police municipaux de l'Ontario doivent d'abord demander l'aide de la province avant de présenter une demande à la GRC. Dans les faits, la GRC est en mesure de répondre à des petites demandes de ressources présentées par le SPO. Toutefois, les demandes de ressources plus importantes ne devraient être présentées que lorsque l'aide de la PPO a été épuisée. Les

---

457 LSP de l'Ontario, art. 55(1).
458 *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux*, L.O. 2009, chap. 30 (« LSPI de l'Ontario »).
459 LSPI de l'Ontario, paras. 3(1), 11, 33.
460 LSPI de l'Ontario, art. 1 « agent de police extraprovincial ».
461 LSP de l'Ontario, art. 53.
462 PB.CAN.NSC.00002016_REL, Courriel de Ches Parsons au sous-commissaire Duheme, daté du 5 février 2022.
463 Ministère du Solliciteur général de l'Ontario, Plan provincial d'intervention en cas d'urgence 2019 (29 décembre 2020), para. 6.7.2; PB.CAN.NSC.00002016_REL, Courriel de Ches Parsons au sous-commissaire Duheme, daté du 5 février 2022.
464 WIN00002230, Un cadre de sécurité civile pour le Canada, p. 9.
465 TRN00000022, Extrait du témoignage de Robert Stewart, pp. 188-189.

demandes d'aide importantes obligent la GRC à puiser dans des ressources de partout au pays, ce qui présente d'importants défis logistiques[466].

v. Planification initiale avec le SPO

235. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, la GRC a produit un certain nombre d'évaluations de renseignements relatifs aux manifestations anticonfinement ou anti-masque, aux barrages, à la mésinformation et aux menaces criminelles envers les travailleurs de première ligne et les fonctionnaires[467]. L'ERCCI a fait rapport sur ces questions dans le cadre de ses évaluations stratégiques nationales régulières du contexte des menaces[468]. La GRC participe aussi activement au Projet Hendon depuis sa création en 2020[469].

236. Le 15 janvier, la GRC a pris connaissance de la page GoFundMe créée pour financer le « Convoi de la liberté 2022 » qui prévoyait se rendre à Ottawa[470]. Le 24 janvier, le Groupe des renseignements relatifs à la protection de la GRC a informé la haute direction de la Division nationale de la GRC de l'arrivée imminente du Convoi de la liberté à Ottawa[471]. Alors que la GRC a commencé à évaluer l'incidence éventuelle du Convoi de la liberté sur son mandat de services de police de protection, le sous-commissaire Duheme a communiqué avec le SPO, et ce dernier lui a indiqué qu'il communiquait activement avec les organisateurs du convoi. À la lumière de ces communications, le sous-commissaire Duheme a compris que le SPO avait [traduction] « la situation bien en main » alors que le Convoi de la liberté commençait à arriver[472].

237. Le 26 janvier, la GRC a commencé à mettre sur pied un groupe combiné du renseignement avec d'autres corps policiers comme le SPO, le Service de police de la Ville de Gatineau et la PPO, et d'autres[473]. Le 28 janvier, le Groupe du renseignement combiné est devenu actif et a servi de tribune pour traiter et intégrer les renseignements recueillis dans des rapports relatifs au Convoi de la liberté et aux manifestations connexes[474].

238. Toujours le 28 janvier, le CCRCN, un pôle de coordination multiagences, a été activé en réponse au Convoi de la liberté[475]. Jusqu'au 8 février, la Division nationale de la GRC a

---

466 TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 32-35.
467 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 128.
468 PB.NSC.CAN.00000513_REL, GRC – Évaluations stratégiques nationales régulières du contexte des menaces, préparées par l'ERCCI, daté du 27 octobre 2021, pp. 5-7; PB.NSC.CAN.00000515_REL, GRC – Évaluations stratégiques nationales régulières du contexte des menaces, préparées par l'ERCCI, daté du 23 décembre 2021, pp. 5-8.
469 WTS.00000067.FR, Résumé d'entrevue – Groupe du Renseignement de la GRC, pp. 4-5.
470 PB.NSC.CAN.00008056_REL, Les origines du Convoi de la liberté 2022 Résumé, p. 1.
471 PB.NSC.CAN.00008056_REL, Les origines du Convoi de la liberté 2022 Résumé, p. 2.
472 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, p. 24.
473 WTS.00000067.FR, Résumé d'entrevue – Groupe du Renseignement de la GRC, p. 5; DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 73-79.
474 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 119-122.
475 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – Groupe de témoins de la GRC, p. 8.

coordonné son aide au SPO par l'entremise du CCRCN. Le 30 janvier, l'ancien chef Sloly a écrit aux commissaires de la GRC et de la PPO pour les remercier de leur aide respective [traduction] « sur le terrain » au cours de cette première fin de semaine[476].

vi. Aide de la GRC au SPO : du 2 au 6 février

239. Le 2 février, l'ancien chef Sloly a écrit à la commissaire Lucki pour demander 50 membres en uniforme pour les tâches de première ligne et de circulation et trois UOP. La commissaire Lucki a répondu à cette même date, indiquant que les UOP de la Division nationale de la GRC étaient déjà déployées dans le cadre de son mandat de protection[477], mais que la GRC acceptait [traduction] « d'explorer la possibilité de fournir une partie ou la totalité des 50 autres ressources que vous avez demandées ». La GRC a demandé au SPO de conclure un protocole d'entente (« PE ») pour officialiser la demande. Elle a en outre demandé que le SPO prenne les dispositions pour que les membres de la GRC soient assermentés afin d'appliquer les lois provinciales et les règlements municipaux en Ontario[478].

240. Les 2 et 3 février, la GRC a lancé le processus afin de trouver les ressources disponibles et confirmer la logistique nécessaire pour répondre à la demande du SPO[479]. Le 4 février, la GRC a commencé à déployer des membres pour aider le SPO[480]. À partir du 5 février, la GRC fournissait au SPO environ 50 membres chaque jour[481]. La GRC a fourni ce soutien initial de 50 agents par jour en réaffectant des membres normalement affectés à des rôles de police fédérale et de protection[482]. Ce bassin initial de 250 agents couvrait l'engagement de la GRC à aider le SPO et son propre mandat de services de police de protection, y compris un Groupe de Soutien Tactique. Il ne fournissait pas 250 agents affectés uniquement au SPO à ce moment-là[483].

vii. Aide de la GRC au SPO : du 7 au 14 février

241. Le 7 février, le maire Watson et la présidente Deans ont écrit publiquement au premier ministre et au ministre Mendicino pour demander [traduction] « en urgence » 1 800 agents, et [traduction] « toutes les ressources nécessaires à leur soutien »[484]. Le premier ministre de l'Ontario, Doug Ford, puis le solliciteur général Jones, ont reçu une demande similaire[485]. La GRC a commencé à travailler à l'interne pour gérer la logistique et répondre aux demandes

---

476 PB.NSC.CAN.00001396_REL, Courriel de Peter Sloly, daté du 30 janvier 2022.
477 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – Groupe de témoins de la GRC, p. 10.
478 PB.NSC.CAN.00001743_REL, Courriel de Brenda Lucki à Peter Sloly, daté du 2 février 2022, p. 2.
479 PB.NSC.CAN.00001871_REL, Courriel – Demande du Service de police d'Ottawa, daté du 2-3 février 2022.
480 PB.CAN.00000751_REL, Convoi de camionneurs et services de protection – Appel du 5 février à 11h, p. 1; OPB00001014, Manifestation de camionneurs en 2022 à Ottawa – Déploiements, daté du 13 février 2022.
481 OPB00001014, Manifestation de camionneurs à Ottawa en 2022 – Déploiements, daté du 13 février 2022.
482 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, pp. 28-29.
483 PB.NSC.CAN.00002204_REL.0001, Courriel de Mike O'Beirne, daté du 6 février 2022.
484 SSM.CAN.00008433_REL.0001, Lettre adressée au premier ministre et au ministre Mendicino, daté du 7 février 2022.
485 ONT00002343, Lettre au premier ministre Ford et du ministre Jones, daté du 7 février 2022.

de ressources de la GRC supplémentaires en vue d'un déploiement à Ottawa[486], ce qui incluait consulter la PPO[487].

242. La GRC avait eu des discussions générales avec le SPO au sujet de l'augmentation des ressources pour l'application de la loi, mais elle n'avait obtenu aucun chiffre précis avant de recevoir la lettre du maire Watson[488]. Bien que la GRC ait été en mesure de répondre à la demande de ressources du SPO du 2 février au sein de la Division nationale, répondre à la demande beaucoup plus importante du 7 février impliquait que la GRC redéploie des ressources d'autres divisions où la GRC fournit des services de police en vertu de contrats conclus avec divers gouvernements provinciaux[489].

243. Le 7 février, le chef adjoint du SPO, M. Bell, a informé le sous-commissaire Duheme que la nouvelle demande avait peut-être été gonflée pour doubler ce que l'opération nécessiterait[490]. Bien que cela ne se soit pas avéré être le cas, l'information que la GRC a reçue à ce moment du chef adjoint de l'époque Bell a rendu la tâche de déterminer les types et le nombre de ressources dont le SPO avait réellement besoin plus difficile pour la GRC [491].

244. Pour pouvoir répondre à cette demande, la GRC avait besoin que le SPO clarifie les types particuliers de ressources et de compétences nécessaires, la façon dont ces ressources seraient utilisées et relayées, et quelle organisation (GRC, PPO ou autre partenaire) devait répondre à quelles parties de la demande[492], le tout conformément au principe selon lequel les plans d'intervention dictent l'affectation des ressources, plutôt que le principe selon lequel une demande de ressources dicte un plan opérationnel[493].

245. La GRC répond fréquemment aux demandes d'aide sans avoir une compréhension détaillée du plan opérationnel proposé. Par exemple, la mobilisation initiale de 50 agents au SPO s'est faite sans une compréhension détaillée du plan opérationnel. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de la nouvelle demande du SPO, il importait que la GRC comprenne le plan opérationnel pour s'assurer qu'elle mobilise les ressources adéquates et que le déploiement soit effectué en temps opportun pour éviter de priver inutilement d'autres collectivités d'agents de police de première ligne avant la date prévue pour l'application de mesures policières à Ottawa[494].

---

486 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 10.
487 TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 32-33.
488 TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 33-34.
489 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 3-5.
490 WTS.00000068.FR, Résumé d'entrevue – Michael Duheme, pp. 10-11.
491 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, p. 57.
492 TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 33-34, 181.
493 TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, p. 104; TRN00000006, Extrait du témoignage de Craig Abrams, p. 249; TRN00000007, Extrait du témoignage de Craig Abrams, p. 64; TRN00000007, Extrait du témoignage de Carson Pardy, pp. 134-136; TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, pp. 70-71; TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 33-34.
494 TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 26-27.

246. Par conséquent, le 8 février, la GRC a mis sur pied le commandement « Aider le SPO » pour coordonner les demandes d'aide du SPO et y répondre[495]. Parallèlement, la GRC a envoyé des experts pour travailler avec le SPO et la PPO afin d'élaborer un plan opérationnel dont les ressources proviendraient du SPO, de la GRC, de la PPO et d'autres services de police partenaires[496]. Cette cellule de planification intégrée (« CPI ») fonctionnerait sous le Centre de commandement intégré, établi le 12 février, pour coordonner la finalisation et la mise en œuvre d'un plan opérationnel[497].

247. Le 10 février, le SPO, Commission de services policiers d'Ottawa et la GRC ont parachevé le PE que la GRC avait demandé le 2 février[498]. La GRC a accepté de déployer « jusqu'à 250 membres » composés de [traduction] « commandants des interventions, de scribes, d'officiers et d'équipes de soutien » sous la direction du SPO conformément à un plan opérationnel[499]. Le SPO a accepté de fournir une copie d'un plan opérationnel à la GRC et de coordonner l'assermentation des membres de la GRC[500]. Par conséquent, le PE prévoyait que les ressources de la GRC seraient déployées conformément à un plan opérationnel acceptable. Ce PE a par la suite été modifié afin de prolonger sa durée au-delà du 14 février[501] et permettre la fourniture de ressources supplémentaires de la GRC par entente entre le SPO et la GRC[502].

248. Pendant cette période, la GRC a fait part aux autres services de police partenaires de ses préoccupations quant au fait que le plan opérationnel existant n'était pas « axé sur le renseignement », ne contenait aucune stratégie de communication, était flou en matière de commandement et de contrôle de l'opération, manquait de détails logistiques et ne pouvait pas résoudre l'occupation[503]. Par conséquent, la GRC n'a pu prendre d'engagement précis en matière de ressources tant que le travail de la CPI n'était pas terminé[504], mais a continué de fournir des ressources croissantes pour aider le SPO à mesure que la CPI élaborait un plan[505].

249. Toujours le 10 février, en réponse à une demande du SPW, la GRC a redéployé à Windsor une UOP et des ressources de l'équipe d'intervention d'urgence (« EIU ») qui avaient été postées à Ottawa pour aider à lever le barrage du pont Ambassador. Après la réussite de cette opération, l'UOP et l'EIU sont retournées à Ottawa[506]. Cela ne reflétait pas une

---

495 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 79.

496 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, pp. 57-58; WTS.00000068.FR, Résumé d'entrevue – Michael Duheme, p. 11.

497 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 80-84.

498 PB.CAN.00000752_REL, Protocole d'entente entre la CSPO, le SPO et la GRC, daté du 10 février 2022.

499 PB.CAN.00000752_REL, Protocole d'entente entre la CSPO, le SPO et la GRC, daté du 10 février 2022, pp. 3-4.

500 PB.CAN.00000752_REL, Protocole d'entente entre la CSPO, le SPO et la GRC, daté du 10 février 2022, pp. 4-5.

501 PB.CAN.00000762_REL, Amendement 1 au Protocole d'entente entre le SPO et la GRC.

502 PB.CAN.00000763_REL, Amendement 2 au Protocole d'entente entre le SPO et la GRC.

503 OPP00004283, Plan de démobilisation, pp. 3-4; WTS.00000068.FR, Résumé d'entrevue – Michael Duheme, p. 16.

504 PB.NSC.CAN.00002937_REL.0001, Convoi de camionneurs et services de protection, daté du 12 février 2022, p. 5.

505 PB.NSC.CAN.00003118_REL.0001, Courriel de Mark Flynn, daté du 12 février 2022; OPB00001014, Manifestation de camionneurs à Ottawa en 2022 – Déploiements, daté du 13 février 2022.

506 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 17.

« priorisation » de Windsor par rapport à Ottawa par la GRC, car celle-ci comprenait qu'aucun plan n'était prêt à être mis en œuvre à Ottawa[507].

250. Les travaux de la CPI concernant le plan opérationnel se sont poursuivis durant la fin de semaine des 12 et 13 février. Le cadre stratégique et la structure du plan ont été établis le 12 février, et le plan opérationnel détaillé a été finalisé le 17 février[508].

251. La commissaire Lucki a tenu les hauts fonctionnaires, les ministres et le CCOSM informés de l'état du plan tel qu'il était alors, le tout au moyen de réunions et de courriels, y compris la réunion du GII du 12 février[509]. Lors de la réunion du GII du 12 février, elle a informé les participants que l'ancien chef Sloly venait d'accepter le plan de la CPI[510].

252. Bien que le plan opérationnel n'ait pas été finalisé en date du 13 février, la commissaire en a informé le CCOSM et les ministres Blair et Mendicino avant la réunion du GII et a donné un aperçu du plan tel qu'il existait à l'époque, y compris l'approche progressive visant à réduire l'étendue des mesures possiblement requises pour retirer les manifestants[511].

253. À la suite de la réunion du GII tenue le 13 février et avant la réunion du Cabinet cette nuit-là, la commissaire Lucki a envoyé à la CSNR et au ministre Mendicino des points de discussion, qui comprenaient un aperçu du plan tel qu'il existait alors[512].

254. Le plan définitif, comportant tous les détails opérationnels et tactiques, a été achevé le 17 février et mis en œuvre. Comme l'a souligné le sous-commissaire Duheme dans son témoignage, les résultats du plan sont éloquents : il n'y a pas eu de blessures importantes et le plan a été exécuté de manière coordonnée et professionnelle[513].

b. Extrémisme violent à caractère idéologique

i. Définition de l'EVCI

255. Le SCRS est un chef de file international dans le domaine des enquêtes et évaluations de l'EVCI, ayant dirigé les efforts internationaux visant à définir le concept d'EVCI en 2018-2019. Les adhérents à l'EVCI sont motivés par un éventail de revendications et une sélection d'idées issues tant de la droite que de la gauche du spectre idéologique traditionnel[514]. Les motivations derrière l'EVCI sont complexes. Contrairement à d'autres acteurs terroristes ou

---

507 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, pp. 92-94; WTS.00000068.FR, Résumé d'entrevue – Michael Duheme, p. 15.

508 WTS.00000030.FR, Résumé d'entrevue – Robert Bernier, pp. 22-23.

509 SSM.NSC.CAN.00000214_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 12 février 2022.

510 TRN00000023, Notes d'allocution de Brenda Lucki, p. 65.

511 PB.NSC.CAN.00003212_REL.0001, Notes d'allocution de Brenda Lucki au Comité du Cabinet chargé du renseignement et de la gestion des urgences (CCCRGU), daté du 13 février 2022.

512 PB.NSC.CAN.00003245_REL.0001, Courriel de Brenda Lucki à CSNR et au ministre Mendicino, daté du 13 février 2022.

513 TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, p. 273.

514 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 9.

extrémistes violents, les acteurs de l'EVCI ne sont pas influencés par un système de croyances unique et définissable, mais plutôt par un éventail de réclamations très personnelles et diverses, souvent alimentées par des théories du complot. La vision du monde qui en résulte consiste souvent en des discours personnalisés qui se fondent sur la volonté d'inciter la violence, de la permettre ou de mobiliser à la violence.

256. Il existe quatre catégories d'EVCI :

a. *Violence xénophobe :* Violence motivée par la race et violence ethnonationaliste, qui peuvent comprendre des idéologies telles que le suprémacisme blanc, le néonazisme et l'ethnonationalisme;

b. *Violence antiautoritaire* : Violence antigouvernement/autorités policières, violence anarchiste. La violence antiautoritaire vise presqu'exclusivement les gouvernements et les autorités policières, et entretient des croyances accélérationnistes qu'on retrouve également dans les discours xénophobes;

c. *Violence sexiste* : Misogynie violente, y compris l'incel (célibat involontaire), et violence anti-LGBTQ. La communauté incel est une catégorie de violence sexiste qui est croissante et préoccupante. Les incels appartiennent à une communauté misogyne d'hommes qui s'associent principalement par l'entremise de plateformes en ligne. Bien qu'ils utilisent une terminologie unifiée, ils ne forment pas un groupe organisé et n'ont pas de structure ou de planification centralisée; et

d. *Violence fondée sur d'autres récriminations ou idéologies :* L'EVCI est un environnement fluide et les auteurs de ces menaces peuvent être motivés par un éventail de griefs qui peuvent changer au fil du temps. Des exemples d'EVCI motivés par d'autres types de revendications incluent le Front de libération des animaux, les mouvements antiavortement et les groupes écologistes à action directe.

257. Les catégories de violence xénophobe et sexiste représentent la majorité des attaques d'EVCI menées au Canada à ce jour[515].

258. Les adhérents à l'EVCI peuvent être poussés à commettre des actes de violence contre d'autres personnes ou à inciter à la violence afin de réaliser un changement social[516]. De plus, les auteurs de ces menaces peuvent être motivés par plus d'un type de réclamation ou passer de l'une à l'autre.

259. Toute rhétorique en ligne ne se traduit pas nécessairement en menaces réelles d'EVCI qui feraient intervenir le mandat du SCRS. Le SCRS ne peut enquêter que lorsqu'il a des motifs raisonnables de soupçonner que les activités atteignent le seuil établi par la *Loi sur le Service*

---

515 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 10.
516 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 9.

canadien du renseignement de sécurité (« Loi sur le SCRS »). Celles-ci doivent être dirigées vers ou à l'appui de la menace, ou recourir à des actes de violence grave pour atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique[517]. Seule une fraction des personnes qui adhèrent au discours de l'EVCI vont au-delà des salons de clavardage pour réaliser de véritables actes de violence[518].

260. Les témoins du SCRS ont eu recours à l'image d'un entonnoir pour décrire le moment où le mandat du SCRS est déclenché. L'extrémité supérieure et large de l'entonnoir illustre une rhétorique virtuelle qui peut être raciste, misogyne et troublante, mais qui n'est pas illégale – elle relève du domaine de [traduction] l'« immoral mais légal »[519]. C'est à cette étape que les individus peuvent échafauder des théories du complot et élaborer des discours partagés via les plateformes de médias sociaux, qui permettent aux utilisateurs de rechercher du contenu, et où les algorithmes redirigent les utilisateurs vers ce contenu. Ce phénomène est appelé « amplification »[520] et peut mener au processus de radicalisation.

261. Le milieu de l'entonnoir saisit les actes ou le contenu qui pourraient relever de la définition du discours haineux du *Code criminel* et qui pourraient mener à une intervention policière.

262. Le tiers inférieur, la partie très étroite de l'entonnoir, concerne le contenu en ligne qui pourrait faire intervenir le mandat du SCRS, tel que défini par la Loi sur le SCRS. Le SCRS interprète son mandat d'enquête prévu à l'article 2c) de la Loi sur le SCRS comme étant déclenché lorsqu'une personne ou un groupe a (1) la volonté de commettre un acte de violence grave ou de menacer ou d'inspirer d'autres personnes à commettre un acte de violence grave, (2) le désir de réaliser un changement social (et non seulement une revendication personnelle) et (3) une influence idéologique[521]. Ce sont ces individus qui disent de leurs croyances idéologiques : « Nous devons faire quelque chose. Nous allons nous organiser. Nous allons commencer à faire de la formation. Nous allons commencer à élaborer des plans pour commettre des actes de terrorisme. Nous parlerons d'acquisition d'armes. »[522]. C'est dans cette partie inférieure de l'entonnoir qu'on voit des gens se mobiliser à la violence, ou potentiellement se mobiliser à la violence.

263. Le SCRS a augmenté ses ressources consacrées aux enquêtes et à l'analyse des menaces d'EVCI. Près de la moitié des ressources de lutte contre le terrorisme du SCRS sont maintenant consacrées à l'EVCI et le besoin de ressources supplémentaires continue de

---

517 *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2, définition de « menaces envers la sécurité du Canada » (« Loi sur le SCRS »); WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 3.

518 TS.CAN.001.00000001_REL_0001, Comprendre les menaces idéologiques au tissue social; TRN00000027, Extrait des témoignages de Michelle Tessier et Marie-Hélène Chayer, p. 31.

519 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 3; WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue – SCRS non classifié, pp. 4-5; TRN00000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 100.

520 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 3.

521 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 3.

522 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 3.

croître[523]. Néanmoins, il demeure difficile de prédire avec précision ce qui déclenche ou incite une personne à se déplacer dans l'« entonnoir » du niveau supérieur ou intermédiaire vers le niveau inférieur. Les individus peuvent se mobiliser du niveau supérieur au niveau inférieur très rapidement, sans grand avertissement. Les plateformes en ligne peuvent servir de chambre d'écho à la haine. Les adhérents de l'EVCI sont en mesure de se connecter et de communiquer anonymement en ligne, et peuvent se mobiliser très rapidement vers la violence[524].

ii. Le portrait de l'EVCI au Canada

264. Le Canada n'est pas à l'abri de la violence fondée sur des revendications et des motifs idéologiques. Par exemple, de nombreux auteurs d'attaques ayant fait un grand nombre de victimes au cours de la dernière décennie étaient motivés par des opinions xénophobes. Ces événements peuvent avoir un effet domino, car les assaillants du passé inspirent ou motivent de nouveaux extrémistes. En 2017, Alexandre Bissonnette, motivé par l'ethnonationalisme et une rage à l'égard des réfugiés syriens au Canada, a tué par balle six membres du Centre culturel islamique de Québec, et en a blessé 19 autres. Plus récemment, en 2020, Nathaniel Veltman a tué quatre membres d'une famille musulmane et blessé un enfant à London, en Ontario. Il était motivé par la xénophobie et inspiré par une attaque xénophobe similaire survenue à Christchurch, en Nouvelle-Zélande[525].

265. Au Canada, les groupes traditionnels d'EVCI, qui ont un leadership plus structuré et des objectifs plus définis, ont été largement remplacés par des « mouvements » vaguement réseautés ayant des objectifs amorphes[526]. Le paysage de l'EVCI est principalement composé d'individus et de petits groupes interconnectés au moyen de forums en ligne, de plateformes de jeu et de médias sociaux. Les extrémistes adhèrent à un mélange d'idéologies individuelles qui se chevauchent, ancrées par des revendications personnelles. Ils sont fortement influencés par les événements sociaux et politiques, les campagnes de désinformation et les théories du complot[527].

266. Dans l'univers de l'EVCI, un mouvement est un ensemble peu organisé d'auteurs de menaces qui sont interreliés par des réseaux informels denses, en ligne et hors ligne, et qui partagent une identité collective distincte. Bien qu'un mouvement puisse collectivement avoir ou adopter des idées extrêmes, seule une petite partie des adhérents peut avoir la volonté de recourir à de la violence grave[528]. Voici des exemples de ces mouvements :

---

523 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non classifié – SCRS, p. 4.
524 TRN00000027, Extrait du témoignage du Groupe du SCRS, pp. 89, 92, 148, 158.
525 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 9.
526 TS.NSC.CAN.001.00000164_REL_0001, Identifier les mouvances de l'espace EVCI, p. 2.
527 TS.NSC.CAN.001.00000178_REL_0001, Panorama de l'EVCI en 2022, p. 1.
528 TS.NSC.CAN.001.00000164_REL_0001, Identifier les mouvances de l'espace EVCI, p. 2.

a. Le mouvement des célibataires involontaires (incels), un mouvement principalement virtuel d'adhérents masculins qui se définissent par leur incapacité à s'engager dans des activités sexuelles avec les femmes;

b. QAnon, un mouvement représentant un amalgame de pratiquement toutes les théories populaires du complot sous un seul cadre interprétatif[529].

Ces deux mouvements ont vu leur rhétorique en ligne se transformer en violence réelle[530].

267. L'idéologie incel a inspiré un certain nombre d'adhérents à se livrer à des actes de violence de masse en raison de leurs croyances. C'était certainement le cas d'Alek Minassian, dont les perceptions et les croyances de l'idéologie incel étaient la raison principale pour laquelle il a fauché des piétons avec sa fourgonnette, tuant 11 personnes et en blessant 15 autres à Toronto. De façon similaire, un mineur « inspiré par le mouvement incel » a mené une attaque dans un spa de Toronto en 2020, poignardant deux femmes, tuant l'une et blessant l'autre[531].

268. Le mouvement anti-mesures de santé publique est un autre exemple de mouvement comportant une forte présence en ligne. Il peut être décrit comme un vaste mouvement transnational qui existe principalement en ligne, mais qui se concrétise par de réelles manifestations qui s'opposent à un éventail de restrictions gouvernementales en lien avec la pandémie de COVID-19. Ce mouvement n'est pas homogène et, bien que la grande majorité du contenu en ligne se rapporte à des revendications personnelles découlant des répercussions des restrictions liées à la pandémie, un certain contenu plus extrême ainsi que des activités concrètes émergent souvent sous le couvert des libertés personnelles[532]. Comme le mouvement QAnon, des aspects du mouvement anti-mesures de santé publique sont intrinsèquement liés à une gamme de théories du complot. Le Convoi de la liberté fait partie du mouvement plus large anti-mesures de santé publique[533].

269. Lors de l'audience à huis clos, David Vigneault[534], Michelle Tessier[535] et Marie-Hélène Chayer[536] se sont fait référer à plusieurs évaluations du SCRS et du CIET rédigées entre 2020 et la fin de la période d'urgence relative au Convoi qui décrivaient des menaces envers des journalistes et des politiciens. Le groupe de spécialistes a convenu que depuis 2020, on a assisté à une augmentation de la rhétorique en ligne de l'EVCI et des menaces envers les figures d'autorité, notamment les autorités policières, les autorités publiques et les élus. La

---

529 TS.NSC.CAN.001.00000164_REL_0001, Identifier les mouvances de l'espace EVCI, p. 12.
530 TS.NSC.CAN.001.00000164_REL_0001, Identifier les mouvances de l'espace EVCI, pp. 12, 15.
531 TS.NSC.CAN.001.00000034_REL_0001, Idéologie « Incel » et terrorisme, p. 2; TS.CAN.001.00000164_REL_0001, Identifier les mouvances de l'espace EVCI, p. 15.
532 TS.CAN.001.00000164_REL_0001, Identifier les mouvances de l'espace EVCI, p. 13.
533 TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 1.
534 Le directeur du SCRS.
535 La directrice adjointe des opérations.
536 La directrice générale du Centre intégré d'évaluation du terrorisme.

directrice exécutive Chayer a expliqué que cette rhétorique visait surtout les politiciens, dont des élus provinciaux et le premier ministre. Elle a expliqué que l'utilisation d'images violentes et graphiques, telles un nœud coulant, ou le recours à des menaces directes, ne se transforment pas nécessairement en intention d'agir[537]. Toutefois, le potentiel est là. Tel que mentionné, il est très difficile pour la communauté du renseignement de prévoir quand une personne peut passer de la rhétorique extrémiste aux actes de violence réelle.

270. Les adhérents à l'EVCI vont tirer profit de questions sociales complexes afin de radicaliser les réclamations des personnes vulnérables en conspirations et en extrémisme[538]. L'espace en ligne est un terrain fertile où les acteurs de l'EVCI peuvent interagir les uns avec les autres, attirer des individus partageant les mêmes idées et promouvoir leurs points de vue. Dans ce contexte, le SCRS observe une montée de la rhétorique violente en ligne depuis la pandémie[539].

271. Le SCRS et la GRC ont tous deux souligné les défis associés à la rhétorique en ligne[540]. La rhétorique violente est facilement diffusée par l'entremise des médias traditionnels et alternatifs ainsi que des plateformes de médias sociaux. Bon nombre de ces plateformes sont anonymes et tirent parti des technologies de cryptage. Cette protection permet aux auteurs de menaces de dissimuler leur identité et d'échapper à la détection par les autorités policières et les agences de renseignement, tout en diffusant leur message, en incitant à la violence et en recrutant des personnes aux vues similaires. Cette même technologie, de même que la nature de l'univers décentralisé de l'EVCI, permettent aux utilisateurs d'exagérer ou de feindre leurs capacités, ce qui complique davantage la détection des auteurs de menaces graves[541].

iii. Loups solitaires et autres violences graves

272. Tous les extrémistes ne sont pas prêts à commettre des actes de violence grave, mais leur impact sur le paysage des menaces peut demeurer dangereux et préoccupant. Par exemple, de nombreux extrémistes cherchent à inspirer, encourager ou aider d'autres personnes à commettre des actes de violence grave. Certaines des personnes sous enquête (« PSE ») par le SCRS utilisent l'espace en ligne pour stimuler la radicalisation et diffuser des messages extrémistes[542].

273. Le directeur Vigneault a expliqué que les idéologues ou les influenceurs associés aux réseaux extrémistes ne sont pas nécessairement les individus qui se livreront à des activités extrémistes, mais ils ont la capacité d'influencer les autres à agir. La directrice exécutive Chayer a ajouté qu'il est également très difficile d'évaluer l'intention et l'impact de

---

537 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 8.
538 TS.NSC.CAN.001.00000178_REL_0001, Panorama de l'EVCI en 2022, p. 1.
539 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 13.
540 PB.NSC.CAN.00000531_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale – Mise à jour 2, daté du 27 janvier 2022, pp. 3-4; PB.NSC.CAN.00000516_REL.0001, Évaluation du renseignement stratégique de la GRC, pp. 9-11.
541 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 13.
542 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, pp. 4-5.

la rhétorique violente en ligne tant pour le locuteur que pour le destinataire d'une telle rhétorique[543]. Autre complication : ce qui amène un individu à réellement commettre un acte de terrorisme diffère selon les gens. Les déclencheurs de la violence sont généralement fondés sur les croyances spécifiques ou les revendications personnelles d'une personne[544].

274. Dans une évaluation datée du 9 février, le SCRS a indiqué que les scénarios les plus probables de terrorisme de type EVCI au Canada pourraient être l'œuvre d'un loup solitaire aux croyances extrémistes combinées, se mobilisant rapidement après un déclencheur ou un événement personnel (par exemple, des réclamations personnelles contre le gouvernement, inspirées par des théories du complot contre la COVID-19 ou QAnon). L'évaluation a également souligné qu'un loup solitaire est souvent indétectable et que sa cible est le plus souvent aléatoire et opportuniste[545].

275. Le plus grand risque de violence réelle provient souvent de ceux qui consomment la rhétorique violente en ligne, plutôt que de ceux qui la produisent[546]. Le directeur Vigneault a témoigné que plusieurs personnes qui n'étaient pas dans la mire des autorités policières ou des agences de renseignement ont commis des actes de terrorisme ou de violence extrême après avoir consommé en ligne des discours violents et extrêmes. Les gens peuvent saisir les occasions de commettre des actes de violence soit parce qu'ils avaient des croyances antérieures, soit parce qu'ils lisent et consomment de l'information ou parce qu'ils participent à des événements ou à des activités qui peuvent les radicaliser très rapidement[547]. Les gens peuvent très rapidement passer du statut de destinataire et de consommateur d'information à celui de personne qui commettrait des actes de violence[548].

iv. Théories du complot pendant la pandémie

276. La pandémie de COVID-19 n'a fait qu'amplifier la menace de l'EVCI. La combinaison de la pandémie de COVID-19, de l'influence sans cesse croissante des médias sociaux et de la propagation des théories du complot a créé un environnement incertain et fertile à exploiter. Un tel environnement a le potentiel d'inspirer les individus à s'engager dans des activités extrémistes violentes et à véhiculer leur message dans la société dans son ensemble[549]. Le SCRS a observé que les mesures de santé publique liées à la COVID-19 ont intensifié les discours xénophobes et antiautorité ainsi que les théories du complot, dont certaines

543 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non classifié – SCRS, p. 5.
544 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 4.
545 TS.NSC.CAN.001.00000178_REL_0001, Panorama de l'EVCI en 2022, p. 1.
546 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non classifié – SCRS, p. 6.
547 TRN0000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 41.
548 TRN0000027, Extrait des témoignages de David Vigneault et Michelle Tessier, pp. 24, 87, 158.
549 TS.CAN.001.00000173_REL_0001, Contexte stratégique du SCRS: EVCI, p. 1.

rationalisent la violence[550]. Le SCRS a observé le rôle qu'ont joué ces discours pendant le déploiement des vaccins[551].

277. Une quantité importante de mésinformation et de désinformation ont circulé sur Internet concernant la COVID-19 et la pandémie. La mésinformation consiste à réorganiser la vérité et les faits de façon trompeuse pour faire avancer un discours particulier, tandis que la désinformation consiste en une tentative délibérée de créer des réalités alternatives ou fausses[552]. Les plateformes en ligne et de médias sociaux permettent aux gens d'accéder au contenu et de se connecter à l'échelle mondiale pour faciliter la circulation des idées, y compris les théories du complot, la mésinformation et les théories de l'EVCI[553].

278. Deux années de perturbations et d'isolement liées à la COVID-19 ont exposé de nombreuses personnes à la désinformation en ligne, suscitant la méfiance à l'égard des mesures de santé publique et du gouvernement. Les troubles sociaux liés aux restrictions se rattachant à la pandémie, les théories du complot généralisées et la méfiance envers le processus démocratique ont créé un terrain fertile pour les revendications idéologiques. Cette confluence d'événements a entraîné un environnement de menace volatil au Canada[554].

279. Le 2 juillet 2020, Corey Hurren a accédé au terrain de Rideau Hall. Il était en possession d'armes à feu et aurait menacé le premier ministre. Hurren avait rédigé une lettre dans laquelle il déclarait que le Canada avait besoin de « se réveiller ». À titre de revendications personnelles, il mentionnait l'absence de séances parlementaires (pendant les confinements liés à la COVID-19) et la législation fédérale sur les armes à feu. M. Hurren avait publié des messages faisant référence à des théories du complot, dont certains incluaient des mots-clics de QAnon[555].

280. Le SCRS a souligné que l'incident de Rideau Hall avait trouvé écho auprès d'individus en ligne. Des publications sur les réseaux sociaux décrivaient M. Hurren comme un héros pour avoir tenté de tuer le premier ministre, dépeignaient le premier ministre comme un dictateur et déploraient le manque de succès de M. Hurren. Un article a proclamé l'espoir que le prochain incident occasionnerait le « grand éveil », une expression commune de QAnon pour

---

550 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, pp. 3-4.

551 TS.NSC.CAN.001.00000191_REL_0001, Comité permanent de la sécurité publique et nationale – Étude sur l'EVCI au Canada, p. 2.

552 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue – SCRS non classifié, p. 5; TRN00000009, Extrait du témoignage de Russell Lucas, p. 70.

553 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non classifié – SCRS, p. 5.

554 TS.NSC.CAN.001.00000140_REL_0001, Rapport du CIET intitulé « The impact of COVID-19 vaccination mandates within the ideologically motivated violent extremism milieu », daté du 26 août 2021, p. 2.

555 QAnon est une théorie de métacomplot. Les adhérents croient notamment que la pandémie de COVID-19 est un mythe créé principalement pour nuire à la campagne de réélection de Trump. Voir TS.NSC.CAN.001.00000047_REL_0001, QAnon : une théorie du complot en ligne avec des implications dans le monde réel, p. 1.

désigner l'abolition du système politique et économique existant[556]. On en trouve un autre exemple récent en Allemagne : un homme influencé par des théories du complot antigouvernemental recoupant le discours de QAnon a tué neuf personnes le 19 février 2020[557].

281. Si les aspects de la rhétorique de la théorie du complot constituent souvent des exercices légitimes de la liberté d'expression, la rhétorique et les activités en ligne qui incitent à la violence sont de plus en plus préoccupantes[558]. La propagation de la rhétorique violente ainsi que la manipulation et la diffusion de la mésinformation ou de la désinformation peuvent miner la confiance envers nos valeurs et institutions démocratiques, polariser les communautés et miner la confiance à l'égard de nos gouvernements démocratiquement élus. Elle normalise également le recours à la rhétorique violente et aux menaces de violence réelle comme moyen d'exprimer sa dissidence, ce qui affecte négativement la résilience sociale[559].

282. Le SCRS a constaté que les adhérents à l'EVCI et d'autres individus utilisent la pandémie de COVID-19 pour promouvoir la désinformation et des discours alternatifs sur la cause de la pandémie et ses conséquences sociales potentielles. Les individus et les groupes, en particulier ceux qui ont des opinions antigouvernementales, adoptent ou promeuvent les complots qui correspondent le mieux à leurs visions du monde et à leurs revendications personnelles[560]. Ces récits minent la confiance envers l'intégrité du gouvernement et l'expertise scientifique[561].

283. Le SCRS a recensé les principaux discours conspirationnistes contre la vaccination pendant la pandémie, notamment :

    a. *Menace aux libertés* : Ce discours suggère que la vaccination de masse confère au gouvernement une portée excessive et constitue une menace croissante pour les droits individuels. Il affirme que la vaccination sera obligatoire et que le gouvernement mettra en place des « camps de concentration » pour ceux qui ne respectent pas les règles gouvernementales. Les adhérents à ce discours estiment que les programmes de vaccination constituent la prochaine étape vers le « Nouvel ordre mondial »[562];

    b. *Développement, approvisionnement et accès aux vaccins*: Ce discours suggère que les vaccins n'ont été testés que sur des animaux et que les programmes de vaccination

---

556 TS.NSC.CAN.001.00000047_REL_0001, QAnon : une théorie du complot en ligne avec des implications dans le monde réel, p. 2.

557 TS.NSC.CAN.001.00000047_REL_0001, QAnon : une théorie du complot en ligne avec des implications dans le monde réel, p. 2.

558 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 10.

559 TS.NSC.CAN.001.00000173_REL.0001, Contexte stratégique du SCRS:EVCI, p. 1.

560 SSM.NSC.CAN.00001573_REL.0001, Déploiement du vaccin au Canada : impacts sur un éventuel EVCI, p. 2.

561 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 10.

562 Le « Nouvel ordre mondial » émet l'hypothèse d'un gouvernement mondial totalitaire en émergence secrète. Le thème commun d'un Nouvel ordre mondial est qu'une élite du pouvoir secret avec un programme mondialiste complote à terme pour gouverner le monde au moyen d'un gouvernement mondial autoritaire – qui remplacera les États-nations souverains.

constituent des tests sur les humains. Les adhérents à ce discours prétendent que les vaccins russes et chinois sont plus sûrs et plus efficaces;

c. *Sécurité et nécessité* : Ce discours rejette l'existence même de la pandémie, la gravité de la COVID-19 et la sécurité de la vaccination. Les adhérents à ce discours prétendent que le vaccin est inutile, qu'il contient des micropuces gouvernementales ou encore qu'il cause des problèmes de santé, comme l'autisme ou la stérilité;

d. *Politique et économique* : Ce discours souligne un manque de confiance envers le gouvernement et les preuves scientifiques. Les adhérents à ce discours pensent que les gouvernements sont corrompus ou sont des marionnettes des grandes entreprises. Ils peuvent également affirmer que la pandémie était « l'œuvre de l'homme » pour enrichir les politiciens et les entreprises internationales[563].

284. Les théories du complot en ligne peuvent se manifester de façon concrète. Par exemple, le 9 décembre 2021, les effigies du premier ministre de la Colombie-Britannique de l'époque, Joe Horgan, et de deux ministres principaux ont été pendues en effigie devant l'Assemblée législative de la province lors d'un rassemblement organisé par des opposants à la vaccination contre la COVID-19, reflétant une tendance inquiétante de mécontentement et de méfiance continus envers les hauts responsables du gouvernement[564].

285. Ce phénomène n'est pas propre au Canada. Le 15 décembre 2021, les autorités allemandes ont effectué une perquisition dans cinq propriétés après que des membres d'un groupe appelé « réseau hors ligne de Dresde » eurent proféré des menaces en ligne. Le groupe avait menacé des membres du gouvernement local. Les autorités estimaient que ces adhérents à l'EVCI, opposés à la vaccination et aux mesures de santé publique en place à cette époque en Allemagne, se préparaient à commettre des actes violents. Certains membres du groupe avaient publié des messages exhortant les gens à utiliser la force armée pour s'opposer aux mesures politiques. Le CIET a conclu que les perquisitions en Allemagne démontrent que certains individus possèdent effectivement l'attribut de l'intention, et qu'un acteur solitaire pourrait être incité à mener au Canada, sans avertissement, une attaque non sophistiquée contre une figure d'autorité publique[565].

286. Les croyances antigouvernementales demeurent prédominantes dans le contexte des EVCI en 2022, et les menaces violentes croissantes envers le gouvernement et les autorités publiques sont devenues une tendance récurrente[566].

---

563 SSM.NSC.CAN.00001573_REL.0001, Déploiement du vaccin au Canada : impacts sur un éventuel EVCI, p. 2; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, p. 209-212; TRN00000030, Extrait du témoignage de Katie Telford, p. 301; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, p. 210.

564 TS.NSC.CAN.001.00000175_REL_0001, Compte-rendu hebdomadaire du CIET sur les menaces, daté du 9-15 décembre 2022, p. 2.

565 TS.NSC.CAN.001.00000175_REL_0001, Compte-rendu hebdomadaire du CIET sur les menaces, daté du 9-15 décembre 2022, p. 2.

566 TS.NSC.CAN.001.00000178_REL_0001, Panorama de l'EVCI en 2022, p. 1.

v. Les théories du complot, la mésinformation, la désinformation et le Convoi

287. Le SCRS a estimé que le Convoi de la liberté et les manifestations connexes offraient l'occasion aux personnes qui ont des revendications disparates de s'unir contre un ennemi perçu comme commun. La majorité des participants avaient probablement peu ou pas de liens avec l'industrie du camionnage, mais considéraient l'urgence relative au Convoi comme une occasion d'exprimer leurs propres revendications personnelles et idéologiques[567]. La nature fluide de l'urgence relative au Convoi et l'absence d'objectifs ou de déclencheurs communs parmi ses partisans ont rendu difficile pour le SCRS ou les autorités policières de prédire une quelconque mobilisation à la violence par des groupes ou des individus. Par conséquent, lorsqu'une organisation comme le SCRS affirme qu'il n'existe pas de risque qu'une menace grave se concrétise, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de menaces; le SCRS (ou d'autres) n'en sont peut-être tout simplement pas au courant[568].

288. Bien qu'il n'y ait aucune preuve que des acteurs étatiques ou des gouvernements étrangers n'aient mené de campagne de désinformation contre le Canada au sujet de l'urgence relative au Convoi, de multiples messages à l'appui du Convoi de la liberté émanaient d'individus soupçonnés de se trouver à l'extérieur du Canada[569]. Certains secteurs de la sphère politique américaine ont amplifié des éléments de l'urgence relative au Convoi. Un nombre important d'Américains sympathiques à l'urgence relative au Convoi ou opposés aux politiques de santé publique (ou aux politiques canadiennes en général) ont également contribué à l'urgence relative au Convoi[570].

289. Le Centre des opérations d'urgence de la Ville d'Ottawa a rapporté des preuves d'influence externe, notamment que l'Hôpital d'Ottawa a reçu des appels troublants, principalement des États-Unis, qui ont été signalés au SPO. De plus, les fils Facebook et Instagram de la Ville ont été inondés de commentaires haineux ou toxiques (y compris des commentaires racistes), de mésinformation et de rumeurs[571].

290. L'inspecteur du SPO Russell Lucas a donné dans son témoignage quelques exemples de la mésinformation et de la désinformation qui ont circulé pendant l'urgence relative au Convoi. Il a expliqué qu'il était difficile de garder une longueur d'avance sur ces discours. Ceux-ci incluaient notamment la théorie selon laquelle la clôture de construction en bois érigée autour de la Colline du Parlement constituait un effort pour « fortifier » le Parlement avant l'arrivée

---

567 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 10.
568 TRN0000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 42.
569 TS.NSC.CAN.001.00000171_REL_0001, Notes d'allocution du ministre de la Sécurité publique au GII, daté du 13 février 2022, p. 1.
570 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 37-38.
571 OTT00006781.0001, Courriel de Kim Ayotte sur la mise à jour 15 du GCCOU : manifestation prévue des camionneurs, daté du 11 février 2022; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 37-38.

du Convoi de la liberté, et des affirmations selon lesquelles la police appuyait le Convoi de la liberté[572].

291. La Commission a entendu de la preuve portant sur la mésinformation et la désinformation au cours de cette enquête, notamment une théorie du complot, avancée avec persistance par l'avocat de Freedom Corp., selon laquelle un individu photographié avec un drapeau nazi à Ottawa était en fait un agent provocateur envoyé par le gouvernement fédéral[573]. Cette théorie alléguait également que la personne qui avait photographié ce supposé « agent » était le photographe officiel du premier ministre[574]. Le vrai photographe du premier ministre était alors en isolement pour la COVID-19. Il a depuis reçu des menaces de mort en raison de cette étrange théorie du complot[575].

vi. Participants au Convoi de la liberté

292. À l'origine, le Convoi de la liberté portait sur l'obligation vaccinale et d'autres plaintes liées aux réponses de la santé publique à la pandémie de COVID-19[576]. Cependant, ces plaintes ont rapidement englobé une variété de plaintes, de messages et de sentiments antigouvernementaux et antiautorités.

293. Les participants et les partisans de l'urgence relative au Convoi ne formaient pas un groupe homogène et comprenaient des participants aux objectifs et points de vue différents. Selon des renseignements de source ouverte, des personnes clés au sein des groupes de théorie du complot contre la vaccination et le gouvernement du Canada se rendaient à Ottawa pour soutenir les manifestations[577]. M. Wilson a témoigné qu'au sein du groupe et de son leadership, il y avait de nombreuses factions diverses[578]. L'organisateur du Convoi de la liberté, Daniel Bulford, a également convenu qu'un certain nombre de « différentes factions et éléments » étaient présents à Ottawa, dont certains avaient des opinions plus agressives ou extrêmes[579].

294. Des éléments de la manifestation étaient favorables à un « protocole d'entente » pseudolégal qui appelait à la démission forcée de divers responsables gouvernementaux si leurs demandes n'étaient pas satisfaites[580]. M. King, organisateur du Convoi de la liberté, a écrit sur

---

572 OPS00002961, Courriel de Patricia Ferguson sur le convoi de camionneurs et l'analyse des médias sociaux, daté du 24 janvier 2022; TRN00000009, Extrait du témoignage de Russell Lucas, pp. 70-71.

573 TRN00000027, Extrait du témoignage du Groupe de témoins du SCRS, pp. 119-123.

574 TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, pp. 186-194; TRN00000030, Extrait du témoignage de Katie Telford, p. 301.

575 TRN00000030, Extrait du témoignage de Katie Telford, p. 301.

576 TS.NSC.CAN.001.00000159_REL_0001, Convoi de la liberté 2022.

577 TS.NSC.CAN.001.00000177_REL_0001, Rapport CIET, Canada : Menaces EVCI dans le contexte de manifestations publiques, p. 1.

578 TRN00000015, Extrait du témoignage de Keith Wilson, p. 61.

579 TRN00000017, Extrait du témoignage de Daniel Bulford, pp. 289-293.

580 COM00000866, Protocole d'entente sur l'unité canadienne, p. 1; TRN00000016, Extrait du témoignage de James Bauder, pp. 204-205.

Telegram : « NOUS SERONS LE NOUVEAU GOUVERNEMENT. Nous allons simplement prendre le pouvoir et le partager ensemble »[581], et a déclaré que le premier ministre « recevrait une balle un jour » en raison des mesures de santé publique[582]. Les publications sur les médias sociaux à l'appui du Convoi de la liberté ont traité des récompenses financières de l'« arrestation » du premier ministre et du gouverneur général, ainsi que de la formation d'un nouveau gouvernement[583].

295. Des rapports de source ouverte ont également identifié des acteurs de l'EVCI parmi les personnes présentes aux manifestations à Ottawa. Des symboles d'EVCI et d'autres symboles de haine se retrouvaient dans les foules, notamment la croix gammée nazie, le drapeau des Three Percenters (3 %) et le drapeau confédéré[584]. Des rapports ont indiqué que certains organisateurs du Convoi de la liberté avaient un historique de nationalisme blanc et de points de vue racistes[585].

296. Christopher Barber était l'un des premiers organisateurs du Convoi de la liberté et l'un des « visages » du Convoi de la liberté[586]. Bien que M. Barber ait témoigné qu'il voulait manifester contre les obligations transfrontalières de vaccination, il a admis qu'un certain nombre de factions ou de groupes avaient des motifs différents et qu'il ne pouvait pas contrôler toutes les factions[587]. M. Barber a également admis être un troll très suivi sur Internet qui a publié du contenu raciste et antimusulman[588].

297. Steeve Charland était un porte-parole « Farfadaa » lors du convoi. Il a appris l'existence du Convoi de la liberté 2022 par l'entremise des réseaux sociaux et s'est joint à la manifestation le 29 janvier 2022. Il a décrit Farfadaa comme un mouvement pacifique plutôt qu'un groupe, qui est majoritairement basé au Québec, mais qui comprend un nombre de citoyens américains[589]. Son objectif précis consistait à participer au plus grand convoi au Canada, à se faire entendre en tant que peuple et à dire « aux élus que c'en est la fin ».

298. Toutefois, ses publications sur les réseaux sociaux suggèrent le contraire. Il affirme notamment : nous nous « battrons jusqu'à la fin, jusqu'à la liberté totale » et nous « ne partirons que lorsque nous récupérerons la liberté ou mourrons en essayant », entre autres.

---

581 OPS00010125, Avis d'information quotidien du Service de police d'Ottawa sur le Convoi de la liberté 2022, p. 1.
582 COM00000898, Video multimédia avec transcription à OPS00007967, p. 2.
583 PB.NSC.CAN.000000071.REL.0001, Mise à jour de la GRC 65, daté du 2 février 2022, p. 1; PB.NSC.CAN.00000138.REL.0001, Mise à jour de la GRC 131, daté du 11 février 2022, p. 1.
584 TS.NSC.CAN.001.00000177_REL_0001, Rapport CIET, Canada : Menaces EVCI dans le contexte de manifestations publiques, p. 1.
585 JCF00000061, Déclaration sous serment de Rebecca Coleman, assermentée le 4 avril 2022, p. 9.
586 TRN00000014, Extrait du témoignage de Christopher Barber, pp. 5, 86.
587 TRN00000014, Extrait du témoignage de Christopher Barber, pp. 78, 91, 93.
588 TRN00000014, Extrait du témoignage de Christopher Barber, p. 82.
589 TRN00000014, Extrait du témoignage de Steeve Charland, pp. 154-155.

M. Charland a ajouté qu'il ne savait pas tout ce que faisaient les personnes qui s'associaient à Farfadaa et qu'il ne les contrôlait pas toutes[590].

299. Certains organisateurs de manifestations étaient également actifs en ligne, envoyant à leurs nombreux abonnés des messages qui pouvaient raisonnablement inciter à la participation à la violence, au racisme et à perpétuer un comportement illicite[591].

300. Des opinions extrémistes encourageant des manifestations illégales ont été publiées sur les médias sociaux[592]. Un manifestant a déclaré qu'il s'agissait d'une cause pour laquelle il était « prêt à mourir » et des forums de discussion ouverts ont évoqué l'utilisation d'enfants comme boucliers humains[593]. Un autre manifestant, positionné devant le Fairmont Château Laurier au centre-ville d'Ottawa depuis le début des manifestations, a publié une vidéo en ligne sur l'utilisation d'un camion comme arme[594].

301. Diagolon est un réseau, créé en janvier 2021 par l'influenceur en ligne Jeremy Mackenzie, ayant pour but d'inspirer l'unité entre les personnes partageant les mêmes idées. Il représente un symbole de défiance des restrictions gouvernementales liées à la COVID-19 et à l'obligation vaccinale. Diagolon a été décrit comme un [traduction] « réseau semblable à une milice formée de membres armés et qui se préparent à la violence », avec des partisans qui expriment des sentiments s'apparentant à l'accélérationnisme[595], considérant un effondrement ou une guerre civile à venir [traduction] « comme nécessaire pour redresser le cours du pays »[596]. Tout au long de 2021, Diagolon est passé d'une communauté en ligne favorable à diverses revendications, y compris des mesures antigouvernementales et antisanitaires, à un groupe réel qui tient des réunions en personne partout au pays. Le Convoi de la liberté a amené un certain nombre de membres de Diagolon à se réunir à Ottawa et à se rencontrer en personne pour la première fois[597].

302. En discutant des manifestations contre la COVID-19, M. Mackenzie a diffusé des messages tels que : [traduction] « Ce sont les bons contre les méchants [gouvernement canadien]. L'arrêt

---

590 TRN00000014, Extrait du témoignage de Steeve Charland, p. 156.

591 TRN0000015, Extrait du témoignage de Patrick King, p. 244; COM00000898, Vidéo multimédia avec transcription à OPS00007967; HRF00000274 Vidéo multimédia, mentionnée à TRN00000015, Extrait du témoignage de Keith Wilson, p. 51.

592 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 148.

593 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, p. 43; TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, p. 280.

594 OPP00001819, Rapport de renseignement opérationnel de la Police provinciale de l'Ontario, daté du 14 février2022, p. 2.

595 L'accélérationnisme, qui est une croyance commune dans de nombreux objets d'enquête du SCRS, repose sur l'idée que les gouvernements occidentaux sont irrémédiablement corrompus et que le multiculturalisme et la démocratie échoueront. Les accélérationnalistes encouragent souvent la violence à intensifier le rythme de l'effondrement social; voir DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié du SCRS-CIET, p. 8.

596 TRN00000017, Extrait du témoignage de Jeremy MacKenzie, pp. 155-156, 204-205; OPP00000835, Rapport sur le projet Hendon, daté du 24 janvier 2022, p. 1.

597 TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 1; TRN00000017, Extrait du témoignage de Jeremy MacKenzie, p. 160.

des activités [juron] a finalement commencé et ça a débuté au Canada […] vous pourriez faire partie de l'histoire maintenant »[598].

303. Les membres de Diagolon répandaient aussi de la désinformation pendant l'urgence relative au Convoi. Au cours de la première fin de semaine de la manifestation à Ottawa, les membres de Diagolon ont suggéré que le gouvernement fédéral pourrait utiliser la manifestation comme moyen de créer un événement sous « faux drapeau »[599] et pourrait même embaucher des acteurs pour tenter d'inciter les manifestants, ce qui permettrait au gouvernement de faire venir les militaires ou d'arrêter les participants pour discréditer l'entièreté de la manifestation. Cette paranoïa a porté M. Mackenzie et d'autres personnes à effectuer des diffusions en direct en ligne et a mené des entrevues à partir de leur hôtel[600].

304. Alors qu'à l'origine il y avait des appels à manifester pacifiquement, y compris parmi les membres de Diagolon, le ton du message a changé pour appeler ouvertement les membres à se rendre à Ottawa pour « tenir le fort » à mesure que l'urgence relative au Convoi progressait. Des personnalités clés de Diagolon prétendaient que la GRC coupait intentionnellement aux camionneurs l'accès à des fournitures essentielles comme la nourriture, l'eau et les médicaments, et partageaient des répertoires qui incluaient les noms de tous les membres du SPO[601].

vii. Évaluer l'EVCI par rapport au Convoi

305. De nombreux fonctionnaires, dont ceux du SCRS, du CIET, des groupes de renseignement de police et de la CSNR, craignaient que l'urgence relative au Convoi offre aux loups solitaires une occasion de commettre des actes de violence. Le SCRS a collaboré avec d'autres partenaires d'application de la loi aux niveaux fédéral, provincial et municipal partout au pays pour comprendre comment la manifestation pourrait influencer ou radicaliser des personnes qui commettraient des activités liées à une menace[602].

---

598 TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 2.

599 Un « faux drapeau » est un terme populaire parmi les théoriciens du complot qui fait référence aux plans et actions secrets de divers gouvernements pour cacher la source réelle de responsabilité en blâmant une autre partie. Voir TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 3.

600 TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 3.

601 TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 4.

602 TRN00000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 127; TRN00000005, Extrait du témoignage de Patrick Morris, pp. 219-220, 265, 280; TRN00000022, Extrait du témoignage de Dominic Rochon, pp. 54, 212; TRN00000022, Extrait du témoignage de Robert Stewart, p. 217; TRN00000025, Extrait du témoignage de Jody Thomas, p. 319; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 100; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, pp. 8-9; PB.NSC.CAN.00000992_REL.0001, Breffage ministériel intitulé: « Ministerial Briefing – Truckers and Threats to Security », daté du 26 janvier 2022, pp. 5-6.

306. La communauté du renseignement était sensible à la possibilité que les adhérents de l'EVCI utilisent le Convoi de la liberté comme moyen de recrutement. Les témoins du SCRS ont expliqué que la pandémie de COVID-19 avait exacerbé les discours xénophobes et antiautorité menant à une montée des théories du complot, à de la mésinformation et à de la désinformation en ligne[603]. La sous-directrice Tessier a témoigné qu'il y avait eu une augmentation importante des activités d'enquête du SCRS en raison de la montée des EVCI et des effets de la pandémie[604]. La rhétorique violente augmentait rapidement et de façon exponentielle, et le nombre de menaces contre les personnalités publiques était en hausse pendant cette période[605].

307. Au début de janvier 2022, une escalade du ton de ces menaces semblait émerger en réponse à la mise en œuvre de l'obligation vaccinale pour l'emploi[606]. Bien que la majorité de ces menaces aient été indirectes, l'ERCCI a observé une augmentation de leur gravité. L'ERCCI partageait la même préoccupation que le SCRS et le CIET : ces organismes craignaient que les loups solitaires puissent être motivés à commettre des actes de violence en représailles aux restrictions imposées par le gouvernement[607].

308. La surveillance des sources ouvertes a permis de cerner des messages prônant la violence et la possibilité que des groupes antigouvernementaux se joignent aux manifestations avec des intentions violentes. Les publications en ligne associées à l'urgence relative au Convoi ont continué à alimenter les discours conspirationnistes avec de la mésinformation et de la désinformation, soulevant des tensions avec les manifestants[608].

viii. Police d'Ottawa

309. Dans une évaluation du renseignement du 25 janvier 2022, le SPO a noté que les préoccupations concernant des acteurs solitaires augmentaient à mesure que l'événement devenait plus important. Diverses personnes issues de groupes marginaux conseillaient aux personnes de recourir à la violence si elles rencontraient des barricades policières. Le bulletin décrivait également des menaces criminelles et terroristes – [traduction] « la nature ouverte de cet événement, conjuguée à la forte concentration de participants, pourrait ajouter à l'attrait potentiel de certaines personnes susceptibles d'embrasser des idéologies extrémistes »[609].

---

603 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, pp. 3-4.
604 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 4.
605 TRN00000025, Extrait du témoignage de Jody Thomas, p. 319.
606 PB.NSC.CAN.00009284_REL.0001, L'opposition à l'ordonnance de Santé publique : Escalade de la rhétorique violente en ligne, p. 1.
607 PB.NSC.CAN.00009284_REL.0001, L'opposition à l'ordonnance de Santé publique : Escalade de la rhétorique violente en ligne, p. 1.
608 PB.NSC.CAN.00000992_REL.0001, Breffage ministériel intitulé: « Ministerial Briefing – Truckers and Threats to Security », daté du 26 janvier 2022, p. 6.
609 OPS00003086, Évaluation des renseignements du Convoi de la liberté par le Service de police d'Ottawa, daté du 25 janvier 2022, pp. 5-6.

310. L'ancien chef Sloly a témoigné qu'Ottawa était une [traduction] « poudrière en attente d'exploser »[610]. Même l'organisateur du Convoi de la liberté, M. Bulford, a témoigné qu'il était préoccupé qu'un loup solitaire ou une petite cellule puisse éventuellement essayer de tirer parti de la foule pour ses propres motifs, ainsi que par des groupes agressifs de contre-manifestants[611].

ix. Évaluations et mandat du SCRS

311. Pendant l'urgence relative au Convoi, le SCRS s'est concentré sur ses sujets d'intérêt préexistants. La participation des PSE à l'urgence relative au Convoi n'était qu'une partie de leurs activités d'enquête. Le SCRS a surveillé les PSE pour voir dans quelle mesure ils pouvaient se livrer à des activités violentes[612]. La sous-directrice Tessier a expliqué que l'urgence relative au Convoi était un environnement très fluide et volatil, et que le SCRS réexaminait continuellement ses informations pour s'assurer que ses évaluations étaient à jour[613].

312. Les adhérents de l'EVCI sont des adeptes de l'utilisation des événements sociaux et politiques pour recruter et inspirer des personnes partageant leurs idées[614]. Le SCRS a évalué que les acteurs de l'EVCI pourraient tirer parti du soutien du Convoi de la liberté pour recruter de nouveaux membres, renforcer leur présence en ligne et promouvoir davantage leurs revendications anti-santé publique[615]. En fait, le SCRS a noté qu'il y avait eu une escalade de la rhétorique anti-forces policières et antigouvernement en ligne tout au long de l'urgence relative au Convoi. Le SCRS a évalué que certains acteurs de l'EVCI pourraient être inspirés à commettre des actes de violence si les obligations et les restrictions liées à la COVID-19 n'étaient pas retirées[616].

313. Le mandat principal du SCRS est d'enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada et de conseiller le gouvernement du Canada au sujet de ces menaces. La Loi sur le SCRS identifie les activités précises sur lesquelles le Service peut enquêter ainsi que le seuil à atteindre pour que le SCRS puisse mener ses activités d'enquête. Le pouvoir légal du SCRS de recueillir de l'information et des renseignements sur les menaces visées à l'alinéa 2c) est fondé sur l'atteinte du seuil de « motifs raisonnables de soupçonner » que les activités constituent des

---

610 TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 225; TRN0000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 155.

611 TRN00000017, Extrait du témoignage de Daniel Bulford, p. 241; HRF00001289, Déclaration sous serment de Daniel Bulford, assermenté le 6 février 2022, para. 9.

612 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 4.

613 TRN00000027, Extrait des témoignages de David Vigneault et Michelle Tessier, p. 47.

614 TS.NSC.CAN.001.00000178_REL_0001, Panorama de l'EVCI en 2022, p. 1.

615 TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 1.

616 TS.NSC.CAN.001.00000182_REL_0001, L'implication de Diagolon dans le Convoi de la liberté en 2022 et au-delà, p. 2.

menaces en vertu de l'alinéa 2c), cette collecte de renseignements étant limitée à ce qui est« strictement nécessaire »[617].

314. Le directeur Vigneault a déclaré que le SCRS n'avait pas évalué que les manifestations et les barrages illégaux de l'urgence relative au Convoi constituaient une menace pour la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la Loi sur le SCRS[618]. Cela dit, le directeur Vigneault a expliqué que même si l'article 16 de la LMU renvoie à la définition de « menace envers la sécurité du Canada » énoncée dans la Loi sur le SCRS, les deux lois portent sur des questions distinctes[619]. Le directeur Vigneault a également expliqué que la LMU ne peut être interprétée d'une manière qui confère au SCRS le pouvoir exclusif de déterminer s'il existe un état d'urgence, car il s'agit de la responsabilité du gouvernement fédéral[620].

315. Le mandat du SCRS et son évaluation des menaces ne doivent pas être interprétés comme définissant ou englobant toutes les préoccupations en matière de sécurité nationale. L'évaluation des menaces par le SCRS est fondée sur son mandat et son rôle spécifique dans l'ensemble de l'appareil de sécurité nationale du gouvernement du Canada[621].

316. Le directeur Vigneault a témoigné qu'il avait clairement indiqué que lorsque le SCRS fournissait des conseils et de l'information au Cabinet, cela était fondé sur la définition de la Loi sur le SCRS dans le contexte de cette loi et du mandat du SCRS. Le directeur Vigneault a également témoigné que lors de cette réunion du GII du 13 février, compte tenu de son opinion sur tout ce qu'il avait vu jusqu'alors et en tant que membre de la communauté du renseignement et conseiller en sécurité nationale du gouvernement, il a informé le premier ministre qu'il appuyait personnellement l'application de la LMU parce qu'il croyait qu'il était nécessaire de l'invoquer[622].

x. Évaluations du CIET et niveau national de menace terroriste

317. Le SCRS et le CIET fournissent des évaluations et des résumés sur le portrait des menaces liées aux EVCI au gouvernement fédéral et aux partenaires d'application de la loi[623].

318. Le directeur du SCRS fixe le niveau national de menace terroriste sur recommandation du CIET. Le CIET remplit ce rôle en effectuant des analyses indépendantes des renseignements disponibles auprès du SCRS et d'autres partenaires du renseignement[624]. Le CIET évalue la

---

617 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 5.
618 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non classifié – SCRS, p. 6.
619 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non classifié – SCRS, p. 9.
620 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non classifié – SCRS, p. 9.
621 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 12; TRN00000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 161.
622 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 9; TRN00000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 59.
623 TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, p. 212.
624 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, p. 4; WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 2.

probabilité d'un incident de terrorisme au moyen d'une évaluation de l'information et des renseignements concernant l'intention, la capacité et la possibilité des auteurs de menaces éventuels de commettre des actes de terrorisme[625].

319. Le SCRS et le CIET ont produit un certain nombre d'évaluations portant sur l'urgence relative au Convoi avant, pendant et après l'application de la LMU. Ces rapports ont été diffusés aux intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux. Le directeur exécutif du CIET est membre du CSMAOSN[626], qui s'est réuni régulièrement pendant l'urgence relative au Convoi. Le directeur exécutif fait le point avec le Comité sur les évaluations des menaces au besoin.

320. Le CIET a réévalué à plusieurs reprises le niveau de menace pendant les événements. En fin de compte, selon l'information et les renseignements disponibles sur l'intention, la capacité et la possibilité des auteurs de menaces de commettre un acte de terrorisme, et compte tenu des mesures connues d'atténuation de la sécurité en place, le niveau de menace est demeuré MOYEN pendant toute la période d'urgence relative au Convoi. La directrice exécutive Chayer explique toutefois que le niveau de menace a fluctué au sein de l'échelon MOYEN[627].

321. Bien que le CIET ait évalué qu'une attaque terroriste coordonnée et complexe, ou qu'une attaque planifiée du Parlement ou d'autres endroits fédéraux était peu probable, le CIET a estimé qu'un scénario lié à l'EVCI impliquant un acteur solitaire motivé utilisant des armes et des ressources disponibles comme des couteaux et des armes à feu, des explosifs artisanaux et des véhicules dans des lieux publics, contre des cibles vulnérables était possible[628].

322. Une évaluation du CIET datée du 3 février 2022 a permis d'établir qu'une violence opportuniste de faible niveau était possible dans la RCN entre le 3 et le 7 février 2022 en raison de la présence potentielle d'adhérents à l'EVCI, de la frustration de certains manifestants selon laquelle la manifestation n'atteignait pas les résultats souhaités et de l'aggravation possible de la situation par les citoyens.

323. De plus, le CIET a noté la présence de théoriciens clés du complot antigouvernemental qui pourraient attiser les tensions par leur rhétorique ou leurs interactions avec la police, et amener des acteurs solitaires à s'attaquer à autrui au nom d'une variété d'idéologies violentes[629].

---

625 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 2.

626 CSMAOSN est un comité où des sous-ministres adjoints et des représentants de niveau équivalent aux sous-ministres adjoints de plusieurs ministères et organismes fédéraux se réunissent de façon récurrente pour discuter de questions d'importance opérationnelle dans le domaine de la sécurité nationale.

627 TRN00000027, Extrait des témoignages de David Vigneault, Michelle Tessier, Marie-Hélène Chayer, pp. 55-56, 80, 85; WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 10.

628 TS.NSC.CAN.001.00000177_REL_0001, Rapport CIET, Canada : Menaces EVCI dans le contexte de manifestations publiques, p. 2.

629 TS.NSC.CAN.001.00000177_REL_0001, Rapport CIET, Canada : Menaces EVCI dans le contexte de manifestations publiques, p. 2.

324. Selon le CIET, il existe des individus au Canada et à l'étranger qui militent pour la violence et aspirent à commettre un acte de terrorisme au pays. Le CIET souligne que ces personnes motivées agissent généralement seules ou en petits groupes, et que la planification peut progresser rapidement et passer inaperçue[630].

325. Une évaluation des menaces effectuée le 27 janvier 2022 par le CIET indiquait que les extrémistes violents pourraient tenter de profiter des manifestations publiques. Alors que les organisateurs ont déclaré qu'il s'agirait d'une manifestation pacifique, certains partisans de l'EVCI au Canada prônaient leurs propres objectifs idéologiques. L'évaluation indiquait que des extrémistes et d'autres personnes soutenant les théories du complot contre la COVID-19 et les opinions violentes antiautorité et antigouvernement avaient exprimé leur intention de participer au Convoi de la liberté et d'assister aux manifestations à Ottawa :[631]

> [traduction] Lors d'une entrevue télévisée avec un partisan du Convoi de la liberté à Saskatoon le 26 janvier 2022, un partisan a prôné la guerre civile et a noté que lui et d'autres avaient des armes à feu;
>
> Des partisans en ligne du Convoi de la liberté réclamaient que ce convoi et les manifestations connexes soient l'occasion de faire le « 6 janvier » du Canada.

326. En date du 27 janvier, le CIET a prévenu qu'il était possible que les acteurs canadiens de l'EVCI s'immiscent dans les manifestations à Ottawa et que, par conséquent, une violence opportuniste et de faible niveau était possible. Un petit nombre d'adhérents à l'EVCI pouvait tirer parti d'une foule émotive pour encourager la violence et la destruction des biens du gouvernement au moyen d'une dynamique de mentalité de foule, la cible la plus probable étant les autorités policières ou les représentants du gouvernement situés près d'importants immeubles fédéraux[632].

327. Dans cette évaluation des menaces, le CIET a ajouté ce qui suit :

   a. Il était possible que les manifestants, y compris les adhérents de l'EVCI, utilisent des moyens rudimentaires comme les camions, le fret et le carburant pour perturber les infrastructures et détruire les biens;

   b. La convergence des gens à Ottawa représentait une occasion pour d'autres personnes ou petits groupes inspirés par l'extrémisme violent motivé par la religion de

---

630 PB.NSC.CAN.00001223_REL.0001, Canada: Des extrémistes pourraient tenter de saisir l'occasion offerte par les manifestations publiques, p. 2.

631 PB.NSC.CAN.00001223_REL.0001, Canada: Des extrémistes pourraient tenter de saisir l'occasion offerte par les manifestations publiques, p. 1.

632 PB.NSC.CAN.00001223_REL.0001, Canada: Des extrémistes pourraient tenter de saisir l'occasion offerte par les manifestations publiques, p. 1.

capitaliser sur un environnement pouvant être chaotique pour mener une attaque non sophistiquée.

328. Toutefois, en raison du niveau de participation des autorités policières et des mesures d'atténuation en place, le CIET a évalué que le niveau national de menace terroriste demeurait moyen. Ce niveau signifiait qu'un acte violent de terrorisme pouvait survenir[633].

xi. Preuve de la GRC/de l'ERCCI sur les menaces d'EVCI

329. Dans le cadre de ses mandats de sécurité nationale et de services de police de protection, la GRC était au courant des manifestations et des sentiments opposés aux mesures de santé publique, aux vaccins ou au port du masque pendant la pandémie de COVID-19. L'ERCCI, qui fait partie du Groupe de renseignement national de la police fédérale de la GRC, a produit plusieurs « avis spéciaux de menace » pendant la pandémie. Ces avis spéciaux de menace ont permis de faire le point sur les menaces à l'ordre public, à la sécurité publique et à la sécurité des figures d'autorité publique découlant de la violente rhétorique en ligne s'opposant aux restrictions nouvelles et continues en matière de santé publique.

330. L'ERCCI a observé une escalade de la rhétorique menaçante à l'encontre des figures d'autorité publique, y compris des références à des assassinats, à la tenue des « procès de Nuremberg 2.0 » et à l'arrestation civile des personnes perçues comme étant impliquées dans l'imposition de règles de santé publique[634]. Tout au long de 2021, la GRC a recueilli et rapporté de l'information sur les risques possibles pour la sécurité découlant des manifestations liées à la réponse du gouvernement à la pandémie de COVID-19. Ces rapports indiquaient que ces manifestations étaient généralement de nature pacifique, mais qu'elles comportaient un certain nombre de risques possibles, y compris l'enhardissement des ethnonationalistes[635] et d'autres éléments idéologiquement motivés, le vandalisme[636], la perturbation des événements politiques[637] et le conflit entre manifestants et contre-manifestants[638].

---

633 WTS.00000060.FR, Résumé d'entrevue non-classifié – SCRS, p. 6; TS.NSC.CAN.001.0000156_REL_0001, Possibilités de violences de type EVCI en marge des protestations du convoi de camionneurs, p. 2.

634 PB.NSC.CAN.00000527_REL.0001, Avis spécial de la GRC sur les menaces découlant de l'opposition à l'ordonnance de Santé publique : escalade de la rhétorique violente en ligne, p. 1.

635 PB.NSC.CAN.00000509_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 30 juin 2021, p. 2; PB.NSC.CAN.00000510_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 30 juillet 2021, pp. 3-4; PB.NSC.CAN.00000511_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 27 août 2021, pp. 5-6.

636 PB.NSC.CAN.00000509_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces daté du 30 juin 2021, p. 2; PB.NSC.CAN.00000510_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 30 juillet 2021, pp. 3-4; PB.NSC.CAN.00000511_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 27 août 2021, pp. 5-6.

637 PB.NSC.CAN.00000500_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 13 septembre 2021, pp. 2-3.

638 PB.NSC.CAN.00000501_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 14 septembre 2021, p. 2.

331. En septembre 2021, la GRC a soulevé des préoccupations en matière de sécurité liées à la présence croissante de théoriciens du complot, de groupes extrémistes et de milices aux événements anti-mesures de santé et anti-vaccination[639]. Ces éléments ont créé un risque évolutif pour la sécurité publique et la sécurité des agents[640]. À la fin de 2021, la GRC a déclaré être de plus en plus préoccupée par le risque de violence pendant les manifestations, particulièrement en ce qui concerne les manifestations ciblant des politiciens, des membres des médias, des cliniques de vaccination, des aéroports ou des événements spéciaux[641].

332. Il fut également souligné que les événements publics organisés à l'extérieur des résidences personnelles de figures d'autorité publique étaient susceptibles de continuer, surtout en réponse aux restrictions nouvelles ou renforcées en matière de santé publique[642]. Des manifestations avaient déjà eu lieu à l'extérieur des résidences de figures d'autorité publique, notamment :

- Les 13 et 15 décembre 2021, chez la ministre de la Santé de l'Ontario de l'époque, Christine Elliott;
- Le 20 décembre 2021, chez le premier ministre Ford;
- Le 9 janvier 2022, chez le maire de Calgary Jyoti Gondek;
- Le 10 janvier 2022, chez le ministre de l'Éducation de l'Ontario, Stephen Lecce[643].

Par conséquent, la GRC a mis à jour ses plans de sécurité ministériels en ce qui concerne son mandat de police de protection[644].

333. La GRC a constaté que des menaces contre des fonctionnaires étaient observées dans les espaces en ligne traditionnels et marginaux. L'ERCCI a également noté qu'une grande partie de la rhétorique violente se produit régulièrement sur des plateformes qui offrent l'anonymat aux utilisateurs, ce qui a posé des défis pour la capacité des autorités policières à identifier correctement les utilisateurs. L'ERCCI a évalué qu'il y avait une augmentation des discours en ligne favorables au Convoi tant parmi les réseaux motivés par l'idéologie que dans le

---

639 PB.NSC.CAN.00000502_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 15 septembre 2021; PB.NSC.CAN.00000503_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 16 septembre 2021; PB.NSC.CAN.00000504_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 17 septembre 2021; PB.NSC.CAN.00000505_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 20 septembre 2021; PB.NSC.CAN.00000507_REL.0001, GRC – Note de renseignements stratégiques, daté du 2 septembre 2021.

640 PB.NSC.CAN.00000512_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 29 septembre 2021, p. 4; PB.NSC.CAN.00000513_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 27 octobre 2021, p. 5.

641 PB.NSC.CAN.00000514_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 24 novembre 2021, pp. 6-7; PB.NSC.CAN.00000515_REL.0001, Évaluations stratégiques de la GRC sur le contexte national des menaces, daté du 23 décembre 2021, pp. 5-8.

642 PB.NSC.CAN.00009284_REL.0001, Mise à jour de la GRC 200: Freedom Convoy 2022, p. 2.

643 PB.NSC.CAN.00009284_REL.0001, Mise à jour de la GRC 200: Freedom Convoy 2022, p. 2; PB.NSC.CAN.00000527_REL.0001, Avis spécial de la GRC sur les menaces découlant de l'opposition à l'ordonnance de Santé publique : escalade de la rhétorique violente en ligne, p. 2.

644 PB.NSC.CAN.00000577_REL.0001, Mise à jour de la GRC, daté du 27 janvier 2022.

discours public en général. De plus, un important soutien financier avait également été amassé à cette époque grâce à l'augmentation des dons au Convoi de la liberté[645].

334. Au cours de la fin de semaine des 22 et 23 janvier 2022, le Centre de coordination des opérations de protection de la GRC a signalé un fort ressentiment sur les plateformes publiques de médias sociaux ciblant le premier ministre, le ministre Alghabra et les politiciens en général[646]. La plupart des menaces semblaient liées à la [traduction] « manifestation de camions »[647].

335. Lors d'une réunion du CSMAOSN tenue le 25 janvier 2022, la GRC a souligné que l'urgence relative au Convoi attirait des personnes qui n'étaient pas associés à une idéologie ou un groupe particulier, mais qui avaient vécu des difficultés personnelles (comme une perte d'emploi) en raison de la COVID-19 et qui étaient contrariées par les réponses des gouvernements provinciaux ou fédéral[648].

336. Le 25 janvier, l'ERCCI a publié un avis spécial de menaces concernant une escalade de la rhétorique en ligne s'opposant aux mesures de santé publique. Le rapport mettait en garde contre une opposition croissante aux restrictions de santé publique et un risque de manifestations visant à faire pression sur les gouvernements fédéral et provinciaux pour qu'ils renversent les mesures de santé publique[649]. Le lendemain, l'ERCCI a mis ce rapport à jour, en indiquant que l'opposition à l'obligation vaccinale continuait de croître en intensité et pourrait devenir un point d'ignition éventuel pour les actes de violence. L'avis constituait une mise en garde selon laquelle même si certains commentaires en ligne sur les réseaux faisant la promotion du Convoi de la liberté indiquaient une volonté de manifester pacifiquement et légalement, dans d'autres cas, des discours antiautorité avaient été observés, y compris des appels à des réponses perturbatrices ou violentes aux mesures policières[650]. Des discours faisant référence aux émeutes du 6 janvier au Capitole américain ont également été notés en lien avec les événements survenus à Ottawa[651].

337. Un avis similaire de l'ERCCI daté du 31 janvier indiquait que l'opposition à l'obligation vaccinale continuait de croître en intensité et pourrait devenir un point d'ignition éventuel

---

645 PB.NSC.CAN.00000529_REL.0001, Avis spécial de la GRC sur les menaces du Convoi de la liberté se dirigeant vers Ottawa, 28 et 29 janvier 2022, p. 1; OPP00001024, Rapport du projet Hendon, daté du 20 janvier 2022, p. 3.

646 PB.NSC.CAN.00008069_REL.0001, Courriel concernant le CSMAOSN en date du mardi, 25 janvier 2022, p. 1.

647 PB.NSC.CAN.00008069_REL.0001, Courriel concernant le CSMAOSN en date du mardi, 25 janvier 2022, p. 1; PB.NSC.CAN.00000995_REL.0001, Breffage ministériel intitule : « Ministerial Briefing – Truckers and Threats to Security », p. 2.

648 PB.NSC.CAN.00008069_REL.0001, Courriel concernant le CSMAOSN en date du mardi, 25 janvier 2022, p. 2.

649 PB.NSC.CAN.00000527_REL.0001, Avis spécial de la GRC sur les menaces découlant de l'opposition à l'ordonnance de Santé publique : escalade de la rhétorique violente en ligne.

650 PB.NSC.CAN.00000532_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale – Mise à jour 3 – Convoi de la Liberté 2022 convergeant à Ottawa les 28-29 janvier 2022, p. 3.

651 PB.NSC.CAN.00000532_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale – Mise à jour 3 – Convoi de la Liberté 2022 convergeant à Ottawa les 28-29 janvier 2022, p. 4; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, pp. 216-217.

pour des actes de violence. L'avis a également prévenu que le risque de violence par un acteur solitaire ou un groupe marginalisé ne pouvait être écarté[652].

338. Il y a également eu une sensibilisation accrue quant aux discours anti-policiers qui circulaient sur les médias sociaux ainsi qu'aux publications sur les ressources policières qui étaient débordées en raison des manifestations en cours. L'avis de l'ERCCI prévenait que des discours comme ceux-ci pourraient donner aux manifestants la perception que les forces de l'ordre sont vulnérables. Le rapport Hendon de la PPO daté du 20 janvier faisait également état de préoccupations similaires au sujet de l'épuisement des ressources des services de police compétents, y compris celles de la PPO[653]. De plus, on craignait que les manifestations associées au Convoi de la liberté puissent être exploitées par des personnes qui prennent part à des actions, ou qui en font la promotion, qui posent un risque pour la sécurité du public et pour les agents de police[654].

339. La GRC a signalé que des personnes motivées par des idéologies qui avaient fait la promotion de points de vue controversés étaient présentes à Ottawa. Les véhicules du convoi et des participants ont affiché un symbolisme associé aux revendications antigouvernementales et conspirationnistes[655]. L'avis spécial de l'ERCCI du 31 janvier 2022[656] faisait état de certains incidents qui ont suscité des discussions « importantes » en ligne, notamment :

- Des photos de drapeaux avec des croix gammées à divers endroits;
- Des drapeaux confédérés;
- Des drapeaux pro-Trump;
- Du harcèlement de divers médias traditionnels.

340. En fait, alors que les foules commençaient à prendre de l'ampleur, les inquiétudes quant au potentiel de violence de la part d'acteurs solitaires ou de groupes marginaux continuaient. Un ERCCI du 28 janvier 2022 soulignait que même si aucun complot de violence organisé et officiel n'avait été identifié, le nombre croissant de manifestants pouvait galvaniser de plus grandes portions de manifestants vers la violence. Cet effet, couplé à l'influence d'acteurs motivés idéologiquement ou d'interlocuteurs « charismatiques », pourrait faire augmenter la tension dans la foule[657].

---

652 PB.NSC.CAN.00000524_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale– Mise à jour 4 – Convoi de la Liberté 2022 en cours depuis les 28-29 janvier 2022, pp. 1, 3.

653 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, pp. 13, 72.

654 PB.NSC.CAN.00000524_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale– Mise à jour 4 – Convoi de la Liberté 2022 en cours depuis les 28-29 janvier 2022, p. 4.

655 PB.NSC.CAN.00000532_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale – Mise à jour – Convoi de la Liberté 2022 convergeant à Ottawa les 28-29 janvier 2022, p. 4; PB.NSC.CAN.00000524_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale– Mise à jour 4 – Convoi de la Liberté 2022 en cours depuis les 28-29 janvier 2022, p. 5.

656 PB.NSC.CAN.00000524_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale– Mise à jour 4 – Convoi de la Liberté 2022 en cours depuis les 28-29 janvier 2022, p. 5.

657 PB.NSC.CAN.00000532_REL.0001, GRC – Avis de menace spéciale – Mise à jour 3 – Convoi de la Liberté 2022 convergeant à Ottawa les 28-29 janvier 2022, p. 3.

341. Grâce à des renseignements de source ouverte, la GRC a repéré de nombreuses publications de groupes extrémistes, dont Plaid Army, Diagolon et Canada First, indiquant qu'ils seraient présents à Ottawa dans le cadre du Convoi de la liberté[658].

xii. Escalade des menaces envers les ministres et les figures d'autorité publique

342. Il y a eu une augmentation notable des comportements menaçants envers les députés et des incidents dans les bureaux de circonscription depuis le début de l'urgence relative au Convoi, y compris des signalements d'incendies criminels et quelques altercations physiques mineures avec le personnel[659]. Les parlementaires fédéraux ont été avisés de rester à l'écart des manifestations pour leur propre sécurité dans un flot de menaces en ligne et d'incitations à la violence envers les élus au Canada. La rhétorique violente a continué à être dirigée principalement contre le premier ministre, qui a souvent été dépeint par les partisans de l'EVCI comme un criminel, un traître et une figure clé d'un complot libéral mondial[660].

343. À la fin de janvier 2022, les parlementaires ont également été informés de la possibilité de « doxing » ou « traçage de documents » (identification et communication de renseignements personnels avec une intention malveillante) pendant la période précédant la manifestation à Ottawa[661]. Le premier ministre et sa famille ont été relocalisés pour des raisons de sécurité[662].

344. La vice-première ministre a témoigné que la situation à travers le Canada, et à Ottawa en particulier, s'apparentait à un baril de poudre et qu'une confrontation physique violente pouvait éclater à tout moment. Elle a indiqué qu'en général, elle ne bénéficiait pas de mesures de sécurité de la GRC, mais que la GRC a jugé que cela était nécessaire pour sa sécurité personnelle à la fin de janvier[663].

345. Des menaces ont également été proférées contre le ministre de la Justice, David Lametti. Un message paru sur Facebook se lisait ainsi : [Traduction] « Il est temps de mourir David Lametti pour la paix et la sécurité de l'humanité […] La date de votre mort se fait attendre […] avec des balles à ta tête, une corde autour du cou, les tripes ouvertes et vidé de ton sang sur le sol »[664]. Il a déclaré avoir dû modifier ses conditions de logement à Ottawa

---

658 PB.NSC.CAN.00001094_REL.0001, Convoi de camionneurs et services de protection – Thèmes, daté du 25 janvier 2022, p. 5.

659 TS.NSC.CAN.001.00000183_REL_0001, Rapport du CIET, daté du 2 février, 2022; TRN0000029, Extrait du témoignage du ministre Lametti, pp. 167-168; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, pp. 8-12.

660 TS.NSC.CAN.001.00000183_REL_0001, Rapport du CIET, daté du 2 février 2022, p. 2.

661 SSM.CAN.00008683_REL.0001, Rapport sur les sources ouvertes de renseignements de la Chambre des communes, daté du 24 janvier 2022, p. 1.

662 TS.NSC.CAN.001.00000183_REL_0001, Rapport du CIET, daté du 2 février 2022, p. 2.

663 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, p. 75.

664 SSM.CAN.00007900_REL.0001, Message Facebook et menaces adressés au ministre Lametti; SSM.CAN.00007898_REL.0001, Message Instagram et menaces adressés au ministre Lametti; TRN00000029, Extrait du témoignage du ministre Lametti, pp. 165-166.

parce qu'il ne se sentait pas en sécurité; il a également passé du temps à Montréal pour échapper à l'occupation[665]. Il a déclaré qu'il avait déjà reçu des menaces auparavant, mais que ces menaces-ci étaient plus graves en ce sens qu'elles décrivaient le désir de le tuer et la façon dont les gens voudraient le tuer[666]. Son personnel, en particulier les femmes, a également été menacé en se rendant au, et en revenant du, travail[667]. Le ministre Mendicino et sa famille ont également reçu des menaces de mort[668].

346. La ministre de la Défense nationale, Anita Anand, a souligné qu'elle était très préoccupée par sa propre sécurité et celle de son personnel lors de l'occupation à Ottawa[669]. Bon nombre des employés du ministère de la Défense nationale travaillaient à domicile à l'époque en raison de la pandémie de COVID-19, et le ministère a conseillé aux employés de continuer à travailler à domicile pendant l'occupation à Ottawa[670]. Selon elle, le langage agressif sur les médias sociaux et les publications sur le meurtre du premier ministre ou de la vice-première ministre ont donné des raisons de s'inquiéter davantage que ce qu'un analyste du renseignement aurait pu signaler[671].

347. Les politiciens fédéraux n'étaient pas les seuls à recevoir des menaces. La déclaration d'urgence par la province de l'Ontario a entraîné une augmentation importante des discours violents à l'égard du premier ministre Ford et d'autres élus de haut rang[672]. Certains témoins devant la Commission ont également déclaré avoir reçu des menaces[673].

348. D'autres comportements menaçants se sont également produits. Des résidents d'Ottawa surveillaient la chaîne radiophonique des occupants. Un résident a envoyé un courriel à la personne élue au conseil municipal d'Ottawa Catherine McKenney le 3 février 2022 pour lui faire part de ses préoccupations concernant un « changement de ton » qu'il avait entendu sur la chaîne. Quelqu'un sur la chaîne a dit [traduction] « si la manifestation pacifique ne fonctionne pas, brûlez la ville ». La personne élue au conseil municipal McKenney et sa famille ont également reçu une quantité exceptionnelle de messages haineux et menaçants, qui ont escaladé à mesure que l'urgence relative au Convoi se poursuivait[674].

---

665 TRN000000029, Extrait du témoignage du ministre Lametti, pp. 60-61.
666 TRN000000029, Extrait du témoignage du ministre Lametti, pp. 166-167.
667 TRN000000029, Extrait du témoignage du ministre Lametti, p. 104; SSM.CAN.00007840_REL.0001, Échange de messages texte entre le ministre Lametti et le ministre Anand.
668 TRN000000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, p. 101.
669 TRN000000029, Extrait du témoignage du ministre Anand, pp. 224-226; TS.NSC.CAN.001.00000183_REL_0001, Rapport du CIET, daté du 2 février 2022.
670 WTS.00000076.FR, Résumé d'entrevue – Ministre Anand, p. 5.
671 TRN00000025, Extrait du témoignage de Jody Thomas, pp. 244, 217; TS.NSC.CAN.001.00000159_REL_0001, Convoi de la Liberté 2022.
672 TS.NSC.CAN.001.00000171_REL_0001, Notes d'allocution du ministre de la Sécurité publique au GII, daté du 13 février 2022, p. 1.
673 TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, pp. 233-234.
674 TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, pp. 233-234.

349. M. Ayotte a témoigné que le Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario a reçu des appels téléphoniques troublants provenant d'un interlocuteur aux États-Unis[675]. Le SPO a dû déployer des agents dans une école du centre-ville pour répondre à des signalements de manifestants harcelant des enfants[676].

350. À peu près au même moment, le SPO a pris connaissance d'une menace crédible contre le maire Watson[677]. Suite à cela, la Ville d'Ottawa a demandé au SPO de réévaluer le niveau de sécurité accordé au maire Watson, en tenant compte de l'ampleur des manifestations elles-mêmes, de la proximité de l'hôtel de ville, de l'augmentation des commentaires négatifs à l'endroit du maire Watson sur diverses plateformes de médias sociaux, et de la menace spécifique faite, pour laquelle des accusations ont finalement été portées[678].

351. L'ancien chef Sloly a aussi reçu une menace de mort similaire à celle reçue par le maire Watson. L'auteur a menacé de lui [traduction] « tirer une balle dans la tête ». Cette menace a été communiquée à la GRC[679]. Selon un rapport intitulé [Traduction] « Évaluation de la menace et Rapport fournissant des conseils sur la gestion des délinquants »[680], les enquêteurs du SPO ont provisoirement identifié l'expéditeur du courriel comme un résident de Brooklyn, dans l'État de New York, qui a déjà envoyé aux États-Unis des courriels véhiculant des théories du complot liées à la COVID-19 et qui a tenté d'entrer au Canada à plusieurs reprises[681].

352. Des menaces ont aussi été proférées envers les maires de Coutts, en Alberta, et de Windsor, en Ontario. Le maire Willet, de Coutts, a témoigné avoir reçu une menace de mort en ligne suffisamment grave pour que la GRC enquête à ce sujet[682]. Le maire Dilkens, de Windsor, a témoigné que des partisans de l'occupation du pont Ambassador avaient menacé de bombarder sa maison, l'obligeant à bénéficier d'une protection policière renforcée[683]. Le maire Dilkens a témoigné qu'il n'avait jamais rien vu de tel à Windsor auparavant – il estimait que la posture et le langage des gens dans les rues étaient presque comme s'ils voulaient qu'une bagarre ait lieu[684].

---

675 OTT00006781.0001, Courriel de Kim Ayotte sur la mise à jour 15 du GCCOU : Manifestation prévue des camionneurs, daté du 11 février 2022; TRN00000004, Extrait du témoignage de Kim Ayotte, pp. 265-266.

676 OTT00024988.0001, Courriel de Kelly Cochrane concernant les mises à jour sur la manifestation, daté du 12 février 2022, p. 3.

677 OTT00003861.0001, Rapport sur l'évaluation des menaces et conseils de gestion des délinquants, daté du 3 février 2022.

678 OTT00003394.0001, Courriel de Kim Ayotte concernant la sécurité du maire, daté du 3 février 2022; TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, pp. 176-177, 199.

679 OTT00003861.0001, Rapport sur l'évaluation des menaces et conseils de gestion des délinquants, pp. 1-2.

680 OTT00003861.0001, Rapport sur l'évaluation des menaces et conseils de gestion des délinquants.

681 OTT00003861.0001, Rapport sur l'évaluation des menaces et conseils de gestion des délinquants, p. 2.

682 TRN00000020, Extrait du témoignage de Jimmy Willett, p. 30.

683 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, p. 46.

684 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, p. 46.

xiii. Contre-manifestations

353. Tout cela a contribué à l'environnement global d'ordre public qui a mené à la troisième fin de semaine critique de l'urgence relative au Convoi les 12 et 13 février 2022.

354. De nombreux témoins ont souligné le risque croissant de contre-manifestations et l'escalade spectaculaire du risque d'éclatement de la violence provenant de directions imprévisibles. Pendant plusieurs jours avant le 13 février, la PPO a travaillé à empêcher l'établissement d'un barrage au PDE de Cornwall. Le commissaire Carrique et son équipe de commandement étaient particulièrement préoccupés par la perspective que la communauté d'Akwesasne réclame l'intervention des Warriors des communautés mohawks voisines de Kahnawake et de Kanesatake. La violence entre les participants au convoi et les résidents de la communauté en colère était particulièrement inquiétante dans ce territoire complexe sur le plan juridictionnel, impliquant un chevauchement entre les États-Unis, l'Ontario, le Québec ainsi que les autorités des Premières Nations[685].

355. Au même moment, à Windsor et dans le comté d'Essex, des appels à la contre-manifestation ont été observés sur les médias sociaux de la part de travailleurs de l'automobile et du secteur manufacturier, aux prises avec des pertes de quarts de travail, des fermetures d'installations et des pertes de revenus en raison de l'occupation du pont Ambassador[686]. Ces travailleurs subissaient un préjudice économique – potentiellement à long terme si l'occupation avait pour conséquence de perturber les investissements étrangers dans ces secteurs ou d'enflammer une tendance de « rappatriement » dans le secteur manufacturier américain[687].

356. Le sous-ministre adjoint de la Sécurité publique de l'Alberta, Marlin Degrand, a témoigné que des membres frustrés de la communauté d'Edmonton ont organisé une importante contre-manifestation qui a obligé les policiers à se placer entre les manifestants du Convoi et les membres de la communauté, le 12 février. Il a reconnu le risque élevé d'éruptions de violence si des manifestations opposées entraient en contact les unes avec les autres, ainsi que le risque de violence contre la police prise entre les deux groupes[688].

357. Le 15 février, une contre-manifestation à Ottawa, surnommée la « bataille de Billings Bridge », a réussi à forcer un convoi tentant d'accéder au cœur du centre-ville à faire demi-tour. Les résidents d'Ottawa ont demandé que les participants partent et rentrent chez eux, et ont physiquement empêché leurs véhicules de continuer, un petit nombre de policiers tentant de servir de médiateur aux deux groupes. Dans certains cas, les contre-manifestants ont exigé

---

685 TRN0000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, pp. 167-170; OPP00004580, Messages texte entre Di Tommaso et Carrique, daté du 12 février 2022, pp. 99-101; OPP00004584, Messages texte entre Carrique et McDonnell, pp. 57-59.

686 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, pp. 53-54; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 83-84; OPP00004550, Cahier de notes 4 de Dana Earley, daté du 11 février 2022, p. 21.

687 TRN00000022, Extrait du témoignage de Cynthia Termorshuizen, pp. 234-237, 239; TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 168-169.

688 TRN00000021, Extrait du témoignage de Marlin Degrand, pp. 91-92.

que des véhicules du convoi portant des drapeaux canadiens les retirent avant d'être autorisés à sortir. La présidente Deans a fait remarquer que la Commission de services policiers d'Ottawa voyait de plus en plus de preuves de la frustration des citoyens d'Ottawa à l'égard des autorités policières, motivant les citoyens à se faire justice eux-mêmes[689].

358. L'émergence de contre-manifestations a contribué à accroître le risque de violence[690]. Il était évident pour le commissaire Carrique que les ressources de la PPO étaient étirées au point où il serait impossible de mettre en place des opérations d'ordre public à Windsor et à Ottawa en même temps. Les ressources de la PPO et celles des forces policières municipales ont été réaffectées à ces sites, en même temps que des événements de convoi plus petits continuaient de se réunir à divers endroits de la province, de Fort Frances à Huntsville, Stratford, Bracebridge et Iroquois Falls, nécessitant des ressources policières pour assurer l'ordre public[691]. Des témoins ont expliqué que ce même étirement de ressources policières représentait un défi pour la GRC, particulièrement dans les provinces où la GRC agit à titre de police locale compétente[692]. L'Alberta avait déjà invoqué les dispositions « d'urgence » prévues à l'article 9.1 de son contrat de police, nécessitant le déploiement d'agents de la Colombie-Britannique[693].

359. Lorsque les citoyens perçoivent raisonnablement que la police a perdu la capacité de maintenir la primauté du droit, le ministre Blair reconnaît que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient plus susceptibles de se faire justice eux-mêmes [694]. Tel a été le cas dans de nombreuses collectivités du Canada le 13 février[695]. Les efforts déployés par les policiers pour prévenir la violence entre des individus ou des groupes hostiles, en l'absence de ressources suffisantes, ont fait augmenter le risque de violence grave envers la police et les participants au Convoi, ainsi que les personnes directement en conflit. Par conséquent, dans les faits, l'incapacité de désigner des personnes ou des groupes d'intérêt particuliers comme étant ceux qui sont les plus susceptibles de passer des menaces aux actes de violence réelle a accru les préoccupations concernant la sûreté et la sécurité des Canadiens dans leur ensemble.

360. L'environnement global d'ordre public dans les villes et aux PDE à l'échelle du pays, le 13 février, sans qu'il n'y ait de changement prévisible à l'échelle nationale, a joué un rôle

---

689 TRN00000005, Extrait du témoignage de Diane Deans, p. 172; TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, pp. 188-192; COM00000741, Vidéo multimédia, mentionnée à TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, pp. 190-191.

690 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 170; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 44, 83-84.

691 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 158.

692 TRN00000027, Extrait des témoignages de David Vigneault et du ministre Blair, pp. 149, 214.

693 SSM.CAN.00006002_REL.0001, Lettre de Brenda Lucki au ministre Mendicino approuvant le redéploiement temporaire de la GRC en Alberta, daté du 8 février 2022.

694 TRN00000027, Extrait du témoignage du ministre Blair, pp. 343-344.

695 TRN00000005, Extrait du témoignage de Diane Deans, p. 172; TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, p. 188-192; COM00000741, Vidéo multimédia, référencé à TRN00000002, Extrait du témoignage de Catherine McKenney, pp. 190-191; TRN00000011, Extrait du témoignage du Commissaire Thomas Carrique, pp. 170; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 44, 83-84.

fondamental dans l'évaluation faite par le gouverneur en conseil de l'existence d'un état d'urgence et de la nécessité de mesures temporaires spéciales pour faire face à l'urgence. Bien que des sites individuels – comme Windsor et Coutts – aient fait l'objet d'importantes mesures policières les 13 et 14 février, le portrait national ne connaissait pas de changement fondamental.

361. La tendance à l'escalade était telle qu'on s'attendait à ce que le volume des activités de manifestation allait ralentir dimanche soir à la fin de la troisième fin de semaine (les 13 et 14 février), mais aussi qu'elle allait s'intensifier de nouveau à l'approche de la quatrième fin de semaine à venir[696]. La tension prolongée, et l'impact de l'épuisement sur les services de police, ne pouvaient pas durer éternellement sans risque d'une rupture fondamentale dans la capacité des agents à exercer leurs fonctions à divers endroits[697]. Dans ce scénario, un sentiment public d'anarchie pourrait rapidement se transformer en réalité généralisée et en échec total sur le plan de l'ordre public[698]. Une telle défaillance correspond à ce que la LMU visait, dans sa reconnaissance des « états d'urgence », à réparer ou à prévenir.

V. Examen méthodique par le Canada des options pour résoudre l'urgence relative au Convoi

362. Le 3 février, le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences (« CCSU ») a discuté pour la première fois du Convoi de la liberté[699]. Le CCSU a pour mission d'examiner les menaces et les risques pour la sécurité du Canada et de gérer les urgences en cours, en partie en veillant à ce que les ministres aient une compréhension commune des faits pertinents. Il est présidé par le ministre de la Protection civile[700]. Lors de cette rencontre, le SM Stewart a signalé que le SPO croyait ne pas pouvoir mettre fin à la manifestation en toute sécurité sans une aide du gouvernement fédéral. Le ministre Mendicino a ajouté que le Canada pourrait aussi recevoir dans les prochains jours une demande d'aide de l'Alberta pour faire face à la manifestation à Coutts, en Alberta[701].

---

696 TRN00000026, Extrait du témoignage de Nathalie Drouin, pp. 189-290; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 209-210; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, p. 30; TRN00000025, Extrait des témoignages de Jody Thomas et Anne Tardif, p. 253; TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 64-65.

697 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 72; TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, pp. 70, 146, 193, 97-198; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 193-194.

698 TRN00000027, Extrait du témoignage du ministre Blair, pp. 342-344; TRN00000013, Extrait du témoignage de Peter Sloly, pp. 160-161.

699 COM.OR.00000004.FR, Rapport sommaire : Chronologie des événements clés, p. 7; SSM.NSC.CAN.00000292_REL.0001, Procès-verbal du Comité du Cabinet chargé de la Sécurité et des urgences, daté du 3 février 2022.

700 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 8; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 15-16.

701 SSM.NSC.CAN.00000292_REL.0001, Procès-verbal du Comité du Cabinet chargé de la Sécurité et des urgences, daté du 3 février 2022.

363. Le CCSU s'est réuni pour discuter d'éventuelles options disponibles au gouvernement fédéral pour accélérer la résolution des manifestations. Pour stimuler les échanges, les fonctionnaires avaient formulé des réflexions initiales sur d'éventuelles mesures d'aide fédérale allant de l'organisation de rencontres avec d'autres partenaires, ou de communications avec les manifestants, à considérer un soutien direct comme le financement ou les demandes d'aide[702].

364. Au cours de la fin de semaine en question (du 4 au 6 février), il y a eu une intensification des manifestations et le gouvernement fédéral a vu les manifestations se propager à la Colombie-Britannique, au Manitoba, à Toronto et à Québec[703]. Le 5 février, le Canada a reçu une demande d'aide de l'Alberta[704].

365. Au cours de la deuxième semaine de l'urgence relative au Convoi, le gouvernement était déterminé à faire en sorte que chaque ministère réfléchisse aux façons dont il pourrait contribuer à mettre fin à l'urgence relative au Convoi dans les limites de leurs pouvoirs existants[705].

366. Le 6 février, la Ville d'Ottawa a déclaré l'état d'urgence, invoquant le [traduction] « grave danger et la menace grave que posent les manifestations en cours pour la sécurité et la sûreté des résidents »[706]. Cette déclaration n'a donné aucun pouvoir supplémentaire aux autorités policières, au maire Watson ou aux agents chargés de faire appliquer les règlements municipaux, mais elle a confirmé, du point de vue de la ville, que la situation était grave et que la ville n'avait pas les ressources nécessaires pour gérer l'urgence[707]. Lors d'une réunion du CCSU tenue le même jour, les participants ont convenu de réunir des représentants de l'Ontario, du Canada et de la Ville d'Ottawa[708]. De telles réunions passeraient du mode d'information à celui de discussion sur ce que les différents ordres de gouvernement pourraient faire pour exercer une pression sur les manifestants afin qu'ils quittent[709]. Des réunions « tripartites » réunissant des ministres et des fonctionnaires fédéraux, la Ville et le SPO ont finalement eu lieu les 7, 8 et 10 février. Bien qu'invité, l'Ontario n'y a pas

---

702 SSM.NSC.CAN.00000292_REL.0001, Procès-verbal du Comité du Cabinet chargé de la Sécurité et des urgences, daté du 3 février 2022; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 16-18.

703 TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 19.

704 SSM.CAN.00000082, Lettre du ministre McIver au ministre Mendicino et au ministre Blair, daté du 5 février 2022.

705 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 44; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 18.

706 OTT00004231.0001, Déclaration d'urgence dans la Ville d'Ottawa, daté du 6 février 2022.

707 WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, p. 7.

708 TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 23.

709 WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, p. 5; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 132.

participé[710]. Les ministres fédéraux ont tenté activement d'encourager la participation de l'Ontario[711].

367. À la date de la réunion suivante du CCSU, le 8 février, l'occupation au pont Ambassador avait commencé et les manifestations persistaient à Winnipeg et à Coutts et à d'autres PDE. Les forces de l'ordre ressentaient les effets de la pression exercée sur leurs ressources et estimaient que le barrage au pont Ambassador visait à diviser l'attention de la PPO et à étirer les ressources policières[712]. La situation ne s'améliorait pas, elle s'aggravait, et il ne semblait exister aucune voie claire vers une résolution rapide. La conversation s'est orientée vers l'intensification des efforts du gouvernement fédéral pour contribuer à la résolution de la crise[713].

368. Le lendemain, la greffière du Conseil privé a chargé les sous-ministres et les sous-secrétaires du BCP de dresser, dans un format écrit qui pourrait être transmis aux ministres, une liste complète et une évaluation préliminaire de toutes les options qui s'offraient au gouvernement fédéral pour régler la situation[714].

369. Depuis le début de l'urgence relative au Convoi, le gouvernement fédéral savait que la LMU était une option de dernier recours, puisqu'il avait été question de cette option au début de la pandémie, lorsque les premiers ministres provinciaux l'avaient soulevée[715]. Le ou vers le 9 février, les ministres ont commencé à envisager le recours à la LMU dans le cadre d'un plan d'urgence, tout en maintenant leur priorité absolue d'identifier des pouvoirs fédéraux existants qui pourraient être exercés[716]. En sa qualité de sous-secrétaire du Cabinet chargé de la protection civile, Jacqueline Bogden a fourni l'explication suivante :

> [Traduction] Le plan A consiste à fournir des ressources, vous savez, tout ce qui est nécessaire pour aider à résoudre et, vous savez, si cela ne fonctionne pas, quelle autre chose devons-nous envisager? Et c'est toujours le monde

---

710 WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, p. 5; TRN00000027, Extrait du témoignage du ministre Blair, pp. 187-188; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 23-24; SSM.CAN.NSC.00002676_REL.0001, Compte rendu tripartite, daté du 10 février 2022, p. 3.

711 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, p. 5; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 39-40; SSM.CAN.00000094_REL.0001, Appel avec le premier ministre Ford, daté du 10 février 2022; SSM.CAN.NSC.00002832_REL.0001, Compte rendu de l'appel avec le premier ministre Ford et le ministre Mendicino, daté du 9 février, 2022.

712 SSM.NSC.CAN.00000295_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Comité du Cabinet chargé de la Sécurité et des urgences, daté du 8 février 2022, p. 10.

713 SSM.NSC.CAN.00000295_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Comité du Cabinet chargé de la Sécurité et des urgences, daté du 8 février 2022, p. 10; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 26-27.

714 PB.NSC.CAN.00002418_REL.0001, Éléments de la réponse fédérale aux manifestations, daté du 9 février 2022; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 27-31; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette at pp. 126-128.

715 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 42-43.

716 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 172; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 85-86.

> dans lequel nous sommes : que pouvons-nous faire avec les ressources existantes? Et lorsque cela ne fonctionne pas ou que la situation s'aggrave ou se détériore, selon ce que vous préférez, vous devez réfléchir à ce qu'est le plan B, vous savez, à quoi d'autre – vous pouvez l'appeler plan B ou volet 2, mais il faut songer aux autres options que vous pourriez devoir envisager. Encore une fois, je vais simplement dire que cela fait partie de ce que nous faisons au gouvernement, c'est de prévoir, de nous assurer d'être prêts si le gouvernement se tourne vers nous et nous dit quelles sont nos options, comment pouvons-nous procéder. Nous avons effectivement fait nos devoirs et avons réuni ces renseignements. Nous n'attendons pas qu'on nous le demande[717].

370. Le 10 février, le premier ministre a convoqué la première réunion du GII sur recommandation de la greffière du Conseil privé[718]. Le GII est présidé par le premier ministre et a pour objet de gérer les crises ou les urgences nationales en cours. Il ne compte aucun membre permanent et il implique une participation active des fonctionnaires afin que les ministres puissent obtenir des commentaires directement des ministères et des organismes et ainsi prendre rapidement des décisions éclairées[719]. La greffière a témoigné qu'elle a recommandé cette structure particulière du comité du Cabinet afin de faciliter les délibérations approfondies qui devaient avoir lieu sur toutes les options disponibles, y compris la LMU :

> [Traduction] […] Chose certaine, rendu au 9 février et nous examinions ce que nous pouvions faire, l'option de la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui, je le souligne, n'avait pas été utilisée depuis 1988 – a également contribué à mes réflexions concernant mes conseils au premier ministre; les ministres allaient en fait examiner les options qui leur seraient proposées par les fonctionnaires, y compris la possibilité d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cela nécessitait un groupe d'intervention en cas d'incident. Maintînt, vous devriez – je pense que vous avez entendu dans les témoignages, vous savez, il s'agit en quelque sorte d'une compilation minutieuse de toutes les délibérations, mais lorsque nous avons commencé à parler de cela comme étant l'une des options, j'ai pensé que le premier ministre et les ministres devraient siéger dans un groupe d'intervention en cas d'incident structuré pour comprendre, pour être breffés sur et pour délibérer sur cette question si grave[720].

371. Lors de la réunion du GII tenue le 10 février, la CSNR et la commissaire Lucki ont donné un aperçu de la situation à l'échelle du pays : une cellule de planification intégrée était en voie de formation pour Ottawa avec une préférence pour les négociations avant la prise de mesures policières; des armes étaient sur place à Coutts, où les conducteurs de dépanneuses avaient

---

717 TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 43-44, 97.
718 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 128-129.
719 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 38-41; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 45; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 133-134.
720 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 144-145.

refusé de contribuer à faire appliquer la loi; et les comportements au pont Ambassador devenaient de plus en plus agressifs[721].

372. Un modèle à deux volets a été proposé pour guider les efforts du gouvernement fédéral à court terme. Le volet 1 consisterait à explorer la prise de mesures en vertu des pouvoirs existants. Le volet 2 consisterait à demander ce qui pourrait être fait en vertu de nouveaux pouvoirs, y compris le recours à la LMU[722].

373. Lors de la réunion tenue par le CCSM le 11 février, la greffière du Conseil privé (intérimaire à l'époque) avait néanmoins exhorté les SM fédéraux à [traduction] « être le plus créatif et proactif qu'ils puissent l'être – explorer ce qui peut être fait, compte tenu de tous les risques » afin d'identifier les pouvoirs qui pourraient être nécessaires et utiles[723].

374. Le même jour, la province de l'Ontario a déclaré l'état d'urgence à l'échelle de la province en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (« LPCGSU »)[724] en réponse à l'entrave faite aux transports et à d'autres infrastructures essentielles dans l'ensemble de la province. Les mesures mises en place en vertu de la déclaration de l'état d'urgence de l'Ontario prévoyaient notamment des pénalités de 100 000 $ et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an pour défaut de se conformer pour les manifestants refusant de quitter. Le lendemain, le gouvernement de l'Ontario a également pris des règlements en vertu de la LPCGSU et a ainsi rendu illégaux et punissables le barrage et l'entrave à la circulation des biens, des personnes et des services le long des infrastructures essentielles[725]. Ils incluaient également des pouvoirs comme celui de suspendre l'immatriculation d'un conducteur de véhicule commercial prenant part à une activité illégale[726]. Si cette nouvelle mesure a été bien accueillie, elle n'a toutefois pas permis de résoudre la crise[727].

375. Les fonctionnaires ont présenté des renseignements sur les options des volets 1 et 2 lors de la réunion du GII tenue le 12 février[728]. Les options envisagées du 9 au 13 février ont été classées librement sous quatre thèmes : application de la loi, mobilisation, mobilisation propre à l'Ontario et leviers financiers[729].

---

721 SSM.NSC.CAN.00000209_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 10 février 2022.

722 SSM.NSC.CAN.00000209_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 10 février 2022; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 41-45.

723 SSM.NSC.CAN.00000212_REL.0001, Notes relatives au SCMCO, daté du 11 février 2022.

724 *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, L.R.O. 1990, chap. E.9 (« LPCGSU ») et Règl. de l'Ontario 69/22.

725 Conformément à la sous-section 7.0.3(4) de la LPCGSU, voir l'ordonnance d'urgence « Infrastructures essentielles et voies publiques » Règl. de l'Ontario 71/22; ONT.IR.00000001, Rapport institutionnel – Ontario, p. 3.

726 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 173.

727 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 193.

728 SSM.NSC.CAN.00000214_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 12 février 2022, p. 14; TRN00000026, Extrait des témoignages de Janice Charette et Nathalie Drouin, pp. 135-137.

729 SSM.NSC.CAN.00000214_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 12 février 2022, pp. 14-20.

a. Application de la loi

376. En matière d'application de la loi, le gouvernement a examiné la demande du SPO afin d'obtenir 1 800 policiers supplémentaires[730]. Avant d'aller de l'avant à cet égard, il fallait obtenir des détails précis sur l'usage prévu de ces ressources, afin de ne pas compromettre la sécurité des agents[731]. Cette question est abordée plus en profondeur ailleurs dans les présentes représentations.

377. Des suggestions consistant à faire en sorte que l'ASFC se serve de mesures frontalières et d'immigration, ou apporte des changements aux mesures existantes comme le Programme de voyageurs de confiance, afin d'appuyer la résolution de l'urgence relative au Convoi ont été examinées, mais ont éventuellement été rejetées[732]. En ce qui concerne la première suggestion, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés,* L.C. 2001, c. 27 (« LIPR »)[733] ne conférait pas aux ASF le pouvoir de refuser l'entrée aux étrangers uniquement au motif qu'ils souhaitaient participer aux manifestations. La LIPR n'est pas conçue pour empêcher un étranger d'entrer au Canada pour se joindre à une manifestation illégale s'il satisfait par ailleurs aux exigences d'entrée[734]. En ce qui concerne la deuxième suggestion, les changements qui seraient apportés au programme ne seraient probablement pas assez rapides pour régler l'urgence relative au Convoi[735].

378. La suggestion consistant à voir si un [traduction] « corridor commercial international désigné » pourrait fournir aux autorités policières les outils nécessaires pour assurer la circulation sécuritaire des marchandises et des moyens de transport n'était pas viable parce que les corridors commerciaux à destination et en provenance des PDE ne relèvent pas de la compétence fédérale, à moins qu'ils ne soient définis comme des infrastructures essentielles dans un instrument législatif[736].

379. Une autre option parmi les mesures d'application de la loi envisagées par Transports Canada consistait à voir comment l'on pourrait faire mieux connaître aux manifestants les conséquences de leur conduite illégale et comment l'on pourrait encourager les forces de

---

730 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, p. 1.

731 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, p. 1; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 32-33; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 26-28.

732 SSM.NSC.CAN.00002093_REL.0001, Options de l'ASFC en matière d'application de la loi, daté du 9 février 2022.

733 *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.

734 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 97-99; WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, p. 13.

735 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 39-40.

736 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 40; SSM.CAN.00000374_REL.0001, Courriel sur le corridor commercial, daté du 10 février 2022; TRN00000026, Extrait des témoignages de Janice Charette et Nathalie Drouin, pp. 141-142.

l'ordre et les provinces à exercer leurs pleins pouvoirs[737]. Transports Canada a conclu qu'il ne disposait d'aucun levier législatif ou réglementaire qu'il pouvait appliquer directement dans le contexte de l'urgence relative au Convoi[738].

380. Au cours de l'audience, quelqu'un a mentionné que Transports Canada aurait pu utiliser la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*[739] pour démanteler certains barrages, mais a choisi de s'en abstenir. Au contraire, Transports Canada savait que cette loi confère certains pouvoirs au ministre des Transports en cas de menace immédiate à la sécurité de tout pont ou tunnel international, mais ce pouvoir se limite aux structures elles-mêmes. La Loi ne confère aucun pouvoir pour faire face à des menaces à la sécurité sur les routes municipales menant à des ponts et tunnels internationaux, ou pour éliminer une entrave à la circulation sur ces routes[740].

381. Toutefois, Transports Canada a également reconnu que le *Code criminel* et certains pouvoirs législatifs provinciaux pourraient venir en aide à la police ou servir de pratiques exemplaires. Par exemple, l'application de la loi au moyen de codes de la route provinciaux pourrait avoir une incidence sur les profils des transporteurs routiers et sur leur admissibilité à des permis et à des assurances, ce qui représentait un incitatif nécessaire à se conformer à la loi. Transports Canada a mis en place une Stratégie d'application de la loi, dans laquelle il a recommandé une stratégie nationale coordonnée permettant aux trois ordres de gouvernement d'utiliser tous les outils à leur disposition pour faire face à l'aggravation de la situation à l'échelle nationale[741]. La stratégie demandait également que l'on communique clairement aux participants au convoi et aux barrages la nature illégale de leurs actions, le cas échéant, et les conséquences de ces actions[742]. Transports Canada espérait tirer profit de son expertise en matière de promotion de la conformité pour proposer des méthodes permettant de réduire l'ampleur des activités illégales auxquelles la police faisait face et pour dissuader ceux qui, jusqu'à présent, faisaient fi des amendes ou d'autres mesures[743].

382. Le Canada a longuement consulté ses partenaires provinciaux sur cette stratégie, du 4 au 13 février, certains étant plus réceptifs que d'autres[744]. Plus particulièrement lors des

---

737 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, pp. 1-2; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, p. 34.

738 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, p. 10.

739 *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*, L.C. 2001, ch. 1.

740 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, p. 4; TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 175-176; SSM.CAN.00000374_REL.0001, Courriel de Michael Keenan sur le corridor commercial, daté du 10 février 2022.

741 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 21; PB.CAN.00000860, Stratégie d'application de la loi, daté du 13 février 2022; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, pp. 11-12.

742 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, p. 21.

743 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 123-126.

744 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 131-139; SSM.CAN.00000363_REL.0001, Courriel sur les discussions entre le SM et les FPT, daté du 7 février 2022; PB.CAN.00000820_REL.0001, Courriel de Jimmy Brackenridge sur les manifestations à Ottawa, daté du 9 février 2022; PB.CAN.00000821_REL.0001, Lettre au SM Keenan (TC) du SM LeBlanc (MTO), daté du 8 février 2022; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, pp. 12, 15-16.

consultations initiales, de nombreuses administrations ont déclaré qu'elles considéraient la réponse aux barrages et aux manifestations comme étant principalement une question policière[745]. Le gouvernement fédéral était d'avis quant à lui qu'il s'agissait d'un problème national sans précédent et qu'il ne suffisait pas de se concentrer sur les ressources policières uniquement. Comme l'a souligné le SM des Transports Michael Keenan :

> [Traduction] Je dirais qu'il y avait un [problème] national […] Ottawa représentait une très grande partie du problème, mais c'était un problème national et il y avait à l'échelle nationale des barrages et des comportements illégaux qui allaient nécessiter une approche coordonnée – la situation était sans précédent, elle excédait la capacité de la police, de toute évidence à Ottawa, mais pas seulement à Ottawa, et il allait falloir une approche stratégique coordonnée pour régler cette situation[746].

383. Transports Canada a également mis en place une stratégie de remorquage en réponse au fait qu'un certain nombre de gouvernements et d'autorités policières avaient établi que le manque de volonté des conducteurs de dépanneuses de camions lourds d'apporter leur aide était un problème qui compromettait la résolution rapide des barrages et des manifestations[747]. À plusieurs endroits, l'industrie du remorquage refusait de fournir des services aux corps policiers[748]. C'était particulièrement le cas des entreprises de remorquage ayant la capacité mécanique et les compétences requises (chez les conducteurs) pour déplacer les gros véhicules commerciaux en cause[749]. Les entreprises de remorquage n'aidaient pas à remorquer les gros camions parce qu'elles s'inquiétaient pour leurs véhicules et pour leur sécurité et craignaient les répercussions sur leurs activités commerciales. À Ottawa, même si OC Transpo disposait de deux dépanneuses de poids lourds, les conducteurs étaient réticents à s'impliquer et jugeaient qu'il n'était pas sécuritaire d'essayer de remorquer des poids lourds, car le secteur n'était pas sécuritaire[750].

384. Transports Canada a également envisagé la possibilité de conduire les véhicules en cause pour les sortir du secteur s'il ne pouvait trouver de dépanneuses, mais il aurait été difficile de trouver des conducteurs aptes à faire le travail. De plus, certains manifestants prenaient des mesures délibérées pour mettre leurs véhicules hors d'état afin que personne ne puisse les sortir du secteur[751].

---

745 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, p. 15.
746 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 249, 266-267.
747 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 126-128; PB.CAN.00000866_REL.0001, Stratégie de remorquage et d'enlèvement des véhicules, version préliminaire, daté du 13 février 2022.
748 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 126; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, p. 12.
749 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 127.
750 TRN0000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 33-34, 36-37; TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, p. 197; TRN00000004, Extrait du témoignage de Kim Ayotte, p. 258.
751 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 275.

385. La Stratégie de remorquage était un document d'analyse des options qui examinait la faisabilité d'un large éventail d'options du gouvernement fédéral allant en s'intensifiant afin d'appuyer l'enlèvement des véhicules sur les lieux des barrages. Les stratégies envisagées comprenaient la possibilité que le gouvernement fédéral obtienne par contrat des services de remorquage, fournisse du personnel formé ou offre du soutien pour l'entreposage des véhicules[752]. Transports Canada n'a pas envisagé d'acheter des dépanneuses pour mettre un terme aux manifestations parce qu'il savait que l'Alberta avait eu de la difficulté à trouver des conducteurs de dépanneuses qualifiés après avoir acheté des dépanneuses[753]. Pendant environ neuf jours, il a discuté de la Stratégie de remorquage avec un certain nombre de partenaires provinciaux[754]. Le 13 février, date du texte définitif de la stratégie, on avait conclu que ce ne serait pas une solution viable à la crise[755].

b. Mobilisation

386. Le document que l'on a appelé la « Proposition de mobilisation » a été conçu pour la première fois le 9 février comme une option possible relevant du volet 1[756]. Toutefois, la catégorie « mobilisation » générale du volet 1 englobait bien davantage que la Proposition de mobilisation. Elle prévoyait notamment une mobilisation ministérielle par l'entremise de la table tripartite et auprès des dirigeants municipaux de Windsor, ainsi qu'une collaboration gouvernementale avec l'industrie et des homologues du gouvernement américain[757].

387. En ce qui concerne les participants au convoi de la liberté, le gouvernement fédéral s'est demandé s'il devait dialoguer avec les organisateurs, et a tenté de définir ce à quoi un tel dialogue pourrait ressembler[758]. Il a d'abord estimé que la Ville d'Ottawa devrait gérer toute communication avec les participants, mais que toute tentative de dialogue serait probablement étouffée par un manque de cohésion au sein de la direction du Convoi de la liberté, et par ce à quoi le résultat de tout dialogue pourrait ressembler[759].

388. Toutefois, au 9 février, le SM Stewart avait relancé la notion de dialogue avec les participants au convoi de la liberté dans le cadre du processus de l'option volet 1. Le SM Stewart a notamment déclaré que la perception de « collaboration » avait changé au sein du gouvernement fédéral, passant de celle d'une résolution négociée à un processus de tremplin

---

752 DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, pp. 12-13.
753 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 194.
754 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 129, 252-253; SSM.NSC.CAN.00000741_REL.0001, Courriel de Kevin Brosseau sur les saisies dans le tableau SP-GII, daté du 12 février 2022.
755 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 129-10, 236-237.
756 SSM.CAN.00008758_REL.0001, Éléments de réponse aux manifestations illégales, p. 2.
757 SSM.CAN.00008758_REL.0001, Éléments de réponse aux manifestations illégales, p. 2.
758 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, p 4; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 36-37.
759 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, p 4; TRN00000022, Extrait du témoignage de Robert Stewart, p. 83.

et de désamorçage avant l'application inévitable de mesures policières[760]. Pour faire avancer l'idée, le SM Stewart a rencontré l'inspecteur Marcel Beaudin, de la PPO, pour discuter des principes et des objectifs du travail de liaison avec la police[761].

389. Grâce à l'inspecteur Beaudin, le SM Stewart en est arrivé à comprendre que la philosophie qui sous-tend le travail de liaison de la police présuppose que la majorité des manifestants entretiennent un lien ténu avec la cause et souhaitent simplement avoir le sentiment d'avoir été entendus. Sur cette base, le SM Stewart a créé une ébauche de proposition de mobilisation dans le but de mobiliser les manifestants au point de convaincre la majorité d'entre eux de partir, et ainsi de réduire le risque pour la sécurité publique de toute opération policière future[762].

390. Le SM Stewart a rédigé l'ébauche de la proposition de mobilisation et l'inspecteur Beaudin l'a examinée et l'a révisée en tenant compte des commentaires du commissaire Carrique et de la commissaire Lucki. Le SM Stewart a transmis la Proposition de mobilisation au ministre Mendicino et aux fonctionnaires du BCP. La greffière du Conseil privé a approuvé la Proposition de mobilisation aux fins de discussion à la réunion du GII tenue le 12 février[763]. Finalement, la Proposition de mobilisation n'a pas progressé au-delà de cette réunion du GII en raison de questions concernant l'identité des principaux dirigeants ou organisateurs du Convoi de la liberté et de la question de savoir si des négociations pourraient à quelque moment que ce soit réussir à dissoudre l'occupation[764]. La Proposition de mobilisation a été rejetée parce qu'elle était irréalisable.

391. À l'extérieur du gouvernement fédéral, d'autres personnes ou organismes envisageaient également des stratégies de mobilisation. L'expérience du SPW en matière de négociation avec les participants au barrage du pont Ambassador est relatée plus tôt dans les présentes observations. À Ottawa, selon la preuve, au sein du SPO, l'ELP du SPO a éprouvé des difficultés à interagir avec les manifestants, en particulier sur le chemin Coventry, une zone de stationnement supplémentaire qui s'était transformée en campement[765]. Lorsque les discussions avec l'ELP ont été rompues, la Ville d'Ottawa a fait des efforts, entre le 8 et le 14 février, pour négocier le retrait des camions des zones résidentielles[766].

---

760 TRN00000022, Extrait du témoignage de Robert Stewart, p. 84.

761 OPP00000143, Courriel de Robert Stewart, concernant une consultation urgente, daté du 10 février 2022.

762 TRN00000022, Extrait du témoignage de Robert Stewart, pp. 84-85.

763 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 275; SSM.CAN.NSC.00002859_REL.0001, Courriel de Janice Charrette au sujet d'une proposition de mobilisation, daté du 11 février 2022.

764 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue – Sécurité publique Canada, pp. 16-17; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jeffery Hutchinson, pp. 46-49; SSM.CAN.00008759_REL.0001, Courriel de Robert Stewart sur la mobilisation, daté du 10 février 2022 ; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre Mendicino, p. 110.

765 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 28-29.

766 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 73-95; WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, pp. 7-8; OTT00006991.0001, Lettre du maire Jim Watson à Tamara Lich, daté du 12 février 2022.

392. Ces discussions ont finalement mené au retrait d'environ 40 camions lourds et d'un certain nombre de camions légers et de véhicules des zones résidentielles vers la rue Wellington[767], mais elles ont eu une incidence bénéfique limitée, voire nulle, sur la résolution de l'occupation en général ou sur la résolution de la situation partout au pays. Il n'a jamais été certain que les efforts de la Ville seraient couronnés de succès étant donné le manque d'unité et de cohésion entre les participants au convoi de la liberté. C'est ce qu'illustrent le fait que certains organisateurs ont immédiatement désavoué l'accord[768] et l'aveu des négociateurs manifestants qu'ils ne contrôlaient pas le campement de Coventry ou des groupes plus agressifs comme les Farfadaas[769]. Ce retrait des véhicules ne s'était jamais voulu une solution à long terme, visant plutôt à offrir un répit temporaire aux résidents[770].

393. En fin de compte, la preuve présentée à la Commission a établi par prépondérance que les négociations avec les participants au Convoi de la liberté, ou aux manifestations et barrages connexes, étaient peu susceptibles d'aboutir compte tenu de leurs objectifs impossibles[771] et de la nature fracturée du leadership associé aux divers barrages et manifestations[772]. Il était également important de se demander si des négociations avec ceux qui avaient l'intention de se faire obéir, plutôt que de se faire entendre, ne serviraient qu'à les encourager[773].

c. Leviers financiers

394. À la suite de reportages dans les médias selon lesquels les organisateurs du convoi de la liberté avaient recueilli des millions de dollars au moyen de plateformes de financement participatif, et de reportages subséquents sur des sources de financement étrangères[774], le ministère des Finances a commencé à explorer la possibilité de recourir à des leviers financiers pour protéger l'intégrité du secteur financier et limiter la capacité des organisateurs de compter sur un financement participatif pour poursuivre les manifestations illégales[775].

---

767 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 92-93; WTS.00000001.FR, Résumé d'entrevue – Steve Kanellakos, p. 9.

768 COM00000881, Vidéo multimédia, mentionnée dans TRN00000015, Extrait du témoignage de Patrick King, pp. 232-233; TRN00000016, Extrait du témoignage de Tamara Lich, pp. 342-344.

769 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 174-175; WTS.00000050.FR, Résumé d'entrevue – Robert Drummond, p. 7.

770 TRN00000003, Extrait du témoignage de Steve Kanellakos, pp. 174-175.

771 Par exemple, certains individus et groupes cherchaient à mettre fin à tous les mandats fédéraux liés à la COVID-19 et à destituer le gouvernement actuel. Voir OPP00003427, Bulletin de renseignements de la Police provinciale de l'Ontario, daté du 14 février 2022, p. 38.

772 WTS.00000029.FR, Résumé d'entrevue – Steve Bell, pp. 6-7; SSM.NSC.CAN.00000242_REL.0001, Déclaration de la CSNR – Cabinet complet, daté du 13 février 2022, p. 1.

773 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 75-76.

774 PB.CAN.00001755_REL.0001, Article de CBC intitulé « Convoy protest received hundreds of donations that appear to be from abroad », daté du 10 février 2022; PB.CAN.00001756_REL.0001, Article de la CBC intitulé « Hacked convoy data shows more than half of donations came from U.S. », daté du 14 février 2022.

775 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, pp. 6-8.

395. Le ministère des Finances a entrepris un examen des pouvoirs existants afin de prévenir l'utilisation abusive du système financier canadien pour financer des activités illégales[776]. Il a tenu compte des pouvoirs conférés par la *Loi sur les banques*[777] et la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (« LRPCFAT »)[778], qui régit le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (« CANAFE »)[779]. Le ministère des Finances a finalement conclu que les outils qu'offraient les dispositions législatives existantes étaient limités[780].

396. Le financement participatif du convoi de la liberté a mis en lumière les dangers des plateformes de financement participatif et des fournisseurs de services de paiement qui n'étaient pas des entités déclarantes en vertu de la LRPCFAT et qui pouvaient servir à financer des manifestations illégales[781]. Cette lacune relevée dans le cadre de la LRPCFAT signifiait que le CANAFE ne recevrait aucune déclaration d'opérations financières liées au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes de ces plateformes et fournisseurs[782]. Le ministère des Finances était conscient de ces risques, mais le convoi de la liberté a mis en lumière la nécessité d'agir[783]. Le ministère des Finances a donc examiné des options pour élargir le cadre de la LRPCFAT afin de couvrir les plateformes de financement participatif et les fournisseurs de services de paiement[784].

397. Le ministère des Finances a également envisagé d'éventuelles modifications de la *Loi sur les banques* pour permettre que les comptes utilisés pour financer des activités illégales soient bloqués. Toutefois, les modifications de la *Loi sur les banques* ne s'appliqueraient qu'aux banques sous réglementation fédérale et ne viseraient pas les fournisseurs de services financiers sous réglementation provinciale[785]. En outre, modifier la *Loi sur les banques* serait un long processus qui ne répondait pas à la nécessité d'agir rapidement[786].

---

776 PB.NSC.CAN.00002419_REL.0001, Contestations du mandat – Considérations, daté du 9 février 2022, pp. 6-8.

777 *Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46.

778 *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 (« LRPCFAT »).

779 TRN00000025, Extrait des témoignages de Michael Sabia et Isabelle Jacques, p. 45; DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 7.

780 DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 7; SSM.CAN.00000002_REL.0001, Questions et réponses consolidées – EEMO, p. 3.

781 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 46; SSM.CAN.00000002_REL.0001, Questions et réponses consolidées – EEMO, p. 3.

782 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 111.

783 WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – Vice-première ministre, p. 8.

784 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 80-81.

785 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 46; DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 7; SSM.CAN.00003761_REL.0001, Note sur les options du ministère des Finances, daté du 8 février 2022; SSM.CAN.00003764_REL.0001, Note d'information du ministère des Finances, daté du 9 février.

786 TRN00000025, Extrait des témoignages de Michael Sabia et Isabelle Jacques, pp. 47, 94, 122; WTS.00000059.FR, Résumé d'entrevue – Ministère des Finances, p. 7.

398. Des fournisseurs de services financiers, des particuliers et la province de l'Ontario avaient tenté de s'attaquer au financement des barrages illégaux. Bien que ces efforts aient contribué à atténuer le problème, aucun d'entre eux n'était une solution adéquate au problème :

- **GoFundMe :** Dans une certaine mesure, le secteur privé a pu réagir au problème de l'utilisation de ses services pour financer des activités illégales. Le 4 février 2022, la plateforme GoFundMe a annulé la campagne du convoi de la liberté et annoncé qu'elle rembourserait tous les dons[787]. Cette décision a fait l'objet d'une attention médiatique importante et de critiques publiques contre GoFundMe de la part des partisans du Convoi de la liberté[788]. Les organisateurs du convoi de la liberté ont réagi en dirigeant leurs efforts de collecte de fonds vers une autre plateforme de financement participatif, GiveSendGo[789].

- **TD :** Le 10 février, la Banque TD (« TD ») a bloqué deux comptes personnels associés aux barrages, dont un million de dollars que GoFundMe avait transférés à Mme Lich avant l'annulation de sa campagne (TD a par la suite entamé en cour une procédure de type *interpleader* pour établir la propriété de ces fonds)[790]. La décision de la TD a suscité des critiques du public, dont Fox News, qui a exhorté ses téléspectateurs à ne pas faire affaire avec la banque[791]. Le chef de la direction de la TD s'est dit préoccupé par l'impact de cette mesure sur la réputation de la banque lors d'une rencontre réunissant la vice-première ministre et les chefs de la direction des six grandes banques canadiennes[792]. Le risque de publicité négative aux États-Unis préoccupait particulièrement les banques canadiennes, qui sont très présentes dans ce marché[793]. Bien que les mesures prises par TD aient contribué à bloquer le flux de fonds destinés à des activités illicites, la réaction du public a démontré le danger qu'il y avait à se fier à une action volontaire des fournisseurs de services financiers.

- **Ordonnance de blocage de l'Ontario :** Le 10 février, le procureur général de l'Ontario a demandé et a obtenu une ordonnance de blocage en vertu de l'art. 490.8 du *Code criminel* pour bloquer les biens associés aux campagnes GiveSendGo.[794] En application de l'article 490.8, ce ne sont généralement que les procureurs généraux provinciaux qui sont autorisés à demander une telle réparation (le procureur général du Canada ne peut demander une telle

---

787 COM.OR.00000005.FR, Rapport sommaire : Les collectes de fonds en soutien aux manifestants, p. 31.
788 PB.CAN.00001797_REL.0001, Vidéo multimédia, mentionnée à TRN00000025, Extrait du témoignage de Isabelle Jacques, p. 167.
789 COM.OR.00000005.FR, Rapport sommaire : Les collectes de fonds en soutien aux manifestants, pp. 19-39.
790 COM.OR.00000005.FR, Rapport sommaire : Les collectes de fonds en soutien aux manifestants, p. 34.
791 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 156-157.
792 SSM.CAN.00008766_REL.0001, Compte rendu de l'appel avec la direction des banques, daté du 13 février 2022, p. 1.
793 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 35, 157.
794 COM.OR.00000005.FR, Rapport sommaire : Les collectes de fonds en soutien aux manifestants, p. 39.

réparation qu'à l'égard de certaines infractions criminelles en particulier qui n'étaient pas pertinentes relativement au convoi de la liberté). L'ordonnance de blocage de l'Ontario était une mesure importante pour limiter le financement des occupations illégales. Elle n'apportait toutefois pas une solution complète au problème. L'ordonnance ne s'appliquait qu'aux fonds recueillis à partir d'une plateforme de financement participatif en particulier. Le ministère des Finances craignait que les organisateurs se tournent vers de nouvelles techniques de collecte de fonds, notamment vers la cryptomonnaie, qui seraient plus difficiles à cibler au moyen d'ordonnances de la Cour[795]. Par ailleurs, comme l'a souligné le chef de la direction de l'une des banques lors d'un appel le 13 février avec la vice-première ministre, même un délai de quatre heures, pendant lequel il s'était adressé à la cour pour obtenir une ordonnance, avait permis à des centaines de milliers de dollars de fonds destinés aux barrages de passer par l'un de leurs comptes[796].

- **Ordonnance de type *Mareva* :** Le 17 février 2022, Zexi Li, le représentant demandeur dans le cadre d'un recours collectif intenté contre les organisateurs du convoi de la liberté, a demandé et obtenu une ordonnance de type *Mareva* afin de bloquer les actifs des défendeurs. L'ordonnance de type *Mareva* est une mesure de redressement en droit privé qui n'aurait pas pu être utilisée par le gouvernement fédéral. Quoi qu'il en soit, elle n'est pas l'outil qui convient pour atteindre l'objectif consistant à prévenir le financement d'activités illégales. Comme l'a souligné le juge principal régional MacLeod dans ses motifs à l'appui de l'ordonnance de type *Mareva*, l'objet d'une telle ordonnance est [traduction] « de préserver un actif à l'égard duquel le demandeur (ou la catégorie des demandeurs) peut avoir une réclamation plutôt que d'empêcher le mouvement de fonds, ce qui est la raison qui sous-tend une ordonnance de blocage qui a été prononcée plus tôt ce mois-ci ou le nouveau règlement sur les mesures d'urgence pris par le gouvernement du Canada »[797].

VI. La troisième fin de semaine de l'urgence relative au Convoi : 12 au 14 février 2022

a. La volatilité de l'occupation est à son comble

399. À l'aube de la troisième fin de semaine, le gouvernement fédéral a constaté un durcissement croissant des positions à Ottawa et un rythme croissant d'activités et de perturbations à l'échelle nationale, notamment à Windsor, Sarnia, Fort Érié, Toronto, Winnipeg, Emerson, Regina, Regway, Coutts, Edmonton, Fredericton, Halifax, Vancouver et Montréal[798].

---

795 TRN00000025, Extrait du témoignage de Isabelle Jacques, p. 166.
796 SSM.CAN.00008766_REL.0001, Compte rendu de l'appel avec les PDG des banques, daté du 13 février 2022.
797 *Li et al. v. Barber et al.*, 2022 ONSC 1176, para. 27.
798 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 273; SSM.CAN.NSC.00002872_REl.0001, Courriel de mise à jour du gouvernement du Canada sur les manifestations, daté du 12 février 2002.

400. Des témoins ont déclaré qu'il y avait de nombreux comportements illégaux à Ottawa et que l'on craignait réellement la perpétration d'actes de grande violence. Le chef intérimaire Bell a dit de la situation lors de la troisième fin de semaine qu'elle était [traduction] « exceptionnellement volatile », et que l'on [traduction] « pouvait voir qu'elle s'aggravait presque d'heure en heure »[799].

401. Lors de la rencontre tenue par le GII le 12 février, les ministres et les fonctionnaires ont été informés que de nombreux PDE étaient bloqués, que l'on amenait des enfants sur des sites comme le pont Ambassador pour empêcher toute opération policière, qu'il était possible que des extrémistes de groupes d'EVCI se retrouvent au sein d'autres groupes, et que des préoccupations subsistaient quant au risque que quelqu'un agisse en loup solitaire. La CSNR a signalé que la situation à Windsor restait fluide, les forces de l'ordre ayant commencé à agir, et que les responsables à Ottawa constataient une escalade marquée de l'audace des manifestants[800]. La commissaire Lucki a déclaré que la situation évoluait [traduction] « d'heure en heure »[801].

402. La greffière du Conseil privé a décrit la volatilité qui illustrait la situation à l'échelle nationale le 13 février lors de la réunion du GII tenue à cette date :

> [Traduction] C'était à la fin de la troisième fin de semaine. Ottawa demeurait un lieu important de ce qui, je pense, était généralement considéré à ce moment-là comme étant une manifestation illégale. Il ne faut pas se leurrer, il y avait des gens qui étaient là pour manifester en toute légalité, mais à ce moment-là, l'ensemble de la situation à Ottawa était une manifestation illégale, un barrage illégal. De même que ce qui se passait à Windsor. Et on a vu l'ampleur et la durée des efforts qui ont dû être déployés pour maîtriser la situation à Windsor. Il a fallu plusieurs jours pour désamorcer et régler la situation – pour en arriver à un stade où cette situation a été réglée et où le PDE a pu être ouvert, mais nous ne savions pas combien de temps cela allait durer. Bref, il s'agissait de circonstances graves. D'autres PDE étaient parfois ouverts, parfois fermés, en quelque sorte. La situation était assez volatile[802].

403. On s'inquiétait sérieusement de la façon dont l'urgence relative au Convoi pourrait évoluer ou s'étendre davantage. Par exemple, ayant dû faire face à d'importants barrages ferroviaires en 2020, Transports Canada craignait que le prochain barrage soit ferroviaire, ce qui intensifierait considérablement les dommages économiques pour le pays[803].

---

799 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, p. 122.
800 TRN00000025, Extrait du témoignage de Jody Thomas, pp. 199-200.
801 SSM.NSC.CAN.00000214_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 12 février 2022, p. 6.
802 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 146; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 45-47.
803 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, p. 274.

404. Lors de la réunion du GII tenue le 13 février, le directeur Vigneault a informé le premier ministre qu'à son avis, compte tenu de sa compréhension des différences entre la LMU et la Loi sur le SCRS et de son opinion sur tout ce qu'il avait vu jusqu'à présent, il était nécessaire d'invoquer la LMU[804].

405. La volatilité des manifestations s'inscrivait dans un contexte de préjudices économiques croissants qui menaçaient l'intérêt national, risquaient de nuire à la réputation internationale du Canada, nuisaient à sa sécurité économique et avaient un impact profond sur les Canadiens et sur leur sécurité personnelle et économique[805]. Le gouvernement constatait aussi un impact différent et plus insidieux sur le peuple canadien : celui de troubles publics qui amènent les citoyens à songer à prendre les choses en main eux-mêmes[806].

406. Les responsables ont tenu compte du fait que certains outils et pouvoirs existants n'avaient pas encore été entièrement déployés à certains endroits, ce dont les ministres étaient également conscients[807]. Au cours de l'audience, on a demandé si le GII avait été informé qu'un plan opérationnel avait été approuvé pour les services de police intégrés à Ottawa. Lors de la réunion du GII tenue le 12 février, les ministres ont été informés qu'un plan élaboré par la CPI avait été accepté par le chef Soly, en poste à l'époque[808], et lors de la réunion du Cabinet tenue le 13 février, les ministres ont appris qu'il y avait une possibilité de faire des progrès à Ottawa[809]. Lors de la réunion du GII tenue le 13 février, les ministres ont également été informés que d'importants progrès avaient été réalisés pour le dégagement et la sécurisation du pont Ambassador, mais qu'il n'y avait pas d'échéancier définitif pour sa réouverture[810]. Toutefois, il s'agissait de sites individuels dans une situation nationale complexe; il aurait été erroné de les considérer isolément.

407. Le soir du 13 février, une réunion plénière du Cabinet a été convoquée pour discuter du recours possible à la LMU[811]. Entre autres, le Cabinet a reçu de l'information sur la situation grave à laquelle le pays était confronté, y compris sur le fait que plusieurs PDE étaient encore bloqués malgré le succès de l'opération policière menée à Windsor. La Commission a entendu des témoignages sur les préoccupations relatives à la capacité de continuer à maîtriser la situation à Windsor[812]. Le Cabinet a entendu des commentaires sur le rôle continu que les médias

---

804 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 9; TRN00000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 59.

805 TRN00000026, Extrait des témoignages de Janice Charette et Nathalie Drouin, pp. 198-203.

806 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 203; TRN00000026, Extrait du témoignage de Nathalie Drouin, p. 209.

807 TRN00000026, Extrait des témoignages de Janice Charette et Nathalie Drouin, pp. 156-157.

808 SSM.NSC.CAN.00000214_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 12 février 2022.

809 SSM.NSC.CAN.00000216_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Cabinet, daté du 13 février 2022, p. 8; TRN00000025TRN00000025, Extrait du témoignage de Jody Thomas, p. 255.

810 SSM.CAN.00000095_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 13 février 2022, p. 5.

811 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 147; SSM.NSC.CAN.00000216_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Cabinet, daté du 13 février 2022.

812 TRN00000026, Extrait du témoignage de Jeffery Hutchinson, p. 76; TRN00000026, Extrait du témoignage de Jacqueline Bogden, pp. 61-62.

sociaux jouaient dans l'organisation des manifestants et sur le fait que le SCRS continuait de surveiller des personnes d'intérêt[813].

408. Tous étaient conscients de l'atmosphère instable qui régnait et ont examiné sérieusement et de façon responsable la possibilité que le recours à la LMU puisse attiser l'ardeur des manifestants[814]. Le SCRS avait établi qu'il était possible qu'un petit nombre de personnes se servent d'une décision d'invoquer la LMU pour se livrer à de graves actes de violence[815]. Les fonctionnaires et les ministres sont allés au fond de ces questions pour comprendre, dans la mesure du possible, quelles pourraient être les conséquences imprévues[816]. Le Cabinet a reçu et examiné en profondeur l'évaluation par le SCRS des menaces que représentaient les répercussions possibles d'un recours à la LMU[817].

409. À la suite de la réunion du Cabinet tenue le 13 février, la décision a été prise de convoquer une réunion avec tous les premiers ministres provinciaux afin de tenir des consultations officielles sur le recours à la LMU, de les informer de la situation et d'examiner toute autre mesure nécessaire pour faire face à la situation à laquelle le pays était confronté[818]. L'article 25 de la LMU exigeait la tenue de telles consultations.

410. Aucune décision finale n'a été prise sur la décision d'invoquer la LMU lors de la réunion du Cabinet[819].

b. La réunion des premiers ministres

411. Le 14 février, le premier ministre a convoqué une réunion des premiers ministres (« RPM »)[820]. Les RPM sont convoquées et présidées par le premier ministre. Il s'agit d'un forum dans le cadre duquel les plus hauts dirigeants du Canada peuvent discuter ouvertement et franchement de questions d'importance nationale[821].

412. La RPM a été organisée tard la veille[822]. Au cours de l'audience, certaines parties ont tenté de mettre en contraste la vitesse à laquelle cette RPM a été convoquée avec les expériences passées concernant les RPM dans d'autres contextes et, en particulier, avec celles au cours

---

813 SSM.NSC.CAN.00000216_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Cabinet, daté du 13 février 2022, p. 8.
814 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 179-180.
815 SSM.NSC.CAN.00000216_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du Cabinet, daté du 13 février, p. 12; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 159; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, pp. 337-338.
816 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 179-180; SSM.CAN.00000399_REL.0001, Compte rendu du CSMCO, daté du 13 février 2022.
817 SSM.NSC.CAN.00000216_REL.0001, Compte rendu du CSMCO, daté du 13 février 2022, p. 12.
818 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 231.
819 TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, pp. 285-287.
820 SSM_CAN.00002357_REL.0001, Réunion des premiers ministres – Messages clés, daté du 14 février 2022.
821 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 21.
822 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 20-22; MAN00000048, Courriel de Michael Vandergrift aux premiers ministres, convoquant un appel urgent des premiers ministres, daté du 14 février 2022.

desquelles on s'était demandé si la pandémie de COVID-19 avait atteint le niveau d'une urgence nationale aux fins de la LMU. Le premier ministre a expliqué que les RPM dépendent dans chaque cas du contexte, mais que la LMU prévoit expressément que les besoins et les exigences législatives pertinents relativement aux états d'urgence et aux déclarations de sinistres sont différents[823].

413. Le BCP n'a pas informé officiellement les premiers ministres de l'objet de la RPM, notamment pour éviter les réactions enflammées et la possibilité que quelqu'un divulgue que l'on songeait sérieusement à invoquer la LMU[824]. Toutefois, aucun premier ministre n'a semblé surpris d'apprendre que l'objectif était de mener des consultations officielles sur la possibilité d'invoquer la LMU[825]. Il n'était pas surprenant pour ce groupe de personnes que le recours à cette loi soit à l'étude.

414. La RPM a commencé à 10 h 15 (HNE). Tous les premiers ministres y ont assisté et participé[826]. Le premier ministre a expliqué pourquoi la déclaration d'état d'urgence pourrait être nécessaire. Il a souligné que chaque administration devait examiner toutes les mesures d'intervention possibles dans l'intérêt national, et afin de dissuader des événements futurs. Le premier ministre a insisté sur la nécessité d'une intervention proportionnelle, reconnaissant le risque de paraître aller trop loin et d'attiser les récriminations au sujet de la liberté qui faisaient l'objet de manifestations. Il a également insisté sur le fait que toute application de la LMU viendrait ajouter aux mesures provinciales et territoriales des pouvoirs fédéraux supplémentaires afin de munir les organismes d'application de la loi d'un maximum de moyens de faire respecter la primauté du droit[827]. Le premier ministre a souligné qu'aucune décision finale n'avait encore été prise et que les discussions entre les premiers ministres éclaireraient la décision du Canada[828].

415. Le ministre Lametti a décrit les mesures possibles que le gouvernement du Canada envisageait de prendre sous le régime de la LMU pour faire face à la situation urgente et sans précédent. Il a souligné les garanties procédurales en place et le fait que la LMU devait être invoquée en dernier recours. Le ministre des Affaires intergouvernementales, Dominic LeBlanc, a parlé

---

823 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 172-173.

824 TRN00000026, Extrait du témoignage de Nathalie Drouin, pp. 161, 299-301; TRN00000027, Extrait du témoignage du ministre Blair, pp. 302-303; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc pp. 260-262.

825 TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, p. 284.

826 SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 14 février 2022.

827 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 22; SSM.CAN.00002357_REL.0004, Réunion des premiers ministres - Messages clés, daté du 14 février 2022, p. 3; ONT.IR.00000001, Rapport institutionnel – Ontario, p. 4.

828 SAS00000120.0001, Notes de Trevor Holloway pris lors de l'appel des premiers ministres du 14 février avec le premier ministre, daté du 14 février 2022, p. 1; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, p. 266; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 62.

brièvement d'une collaboration soutenue avec les gouvernements provinciaux et municipaux. Le premier ministre a demandé quelles mesures pourraient être complétées par la LMU[829].

416. Ces options et mesures proposées ont été élaborées sur une période d'environ trois jours et trois nuits par la fonction publique. Il aurait été peu utile de tenir des consultations sur le recours possible à la LMU avant que des mesures soient proposées et que l'on puisse en discuter[830]. Toutefois, des consultations et des échanges d'information sur la situation à laquelle le pays devait faire face ont eu lieu avec les ministres et les fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement tout au long des événements. Ces discussions ont éclairé l'examen de la possibilité d'invoquer la LMU ainsi que des mesures particulières à l'étude.

417. Lors de la RPM, chaque premier ministre a eu l'occasion d'exprimer son point de vue sur la situation – à l'échelle nationale et dans sa propre administration – et sur la question de savoir s'il y avait lieu de déclarer l'état d'urgence. Les premiers ministres n'étaient pas tous d'accord sur les prochaines étapes, et n'étaient pas tenus de l'être[831]. Au cours de la réunion, les premiers ministres ont exprimé divers points de vue[832].

418. Bon nombre des premiers ministres et des dirigeants territoriaux ont dit être favorables à l'idée d'invoquer la LMU et de prendre des mesures robustes, soutenant qu'elles étaient nécessaires pour résoudre la situation actuelle[833]. Le premier ministre Cochrane, des Territoires du Nord-Ouest, a exprimé son appui à la LMU, soulignant qu'il était rassuré par le fait que le recours à cette loi n'impliquait pas les forces armées, et qu'il était préoccupé par d'éventuels barrages à la frontière entre l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest. Le premier ministre Akeeagok, du Nunavut, s'est dit préoccupé par le risque que son territoire soit coupé de vivres et de fournitures médicales essentiels si des barrages bloquaient les aéroports (cette menace existait à l'époque). Le premier ministre Horgan, de la Colombie-Britannique, s'est dit en faveur et a déclaré que les mesures décrites par le gouvernement fédéral lors de l'appel étaient mesurées et pratiques. Le premier ministre Ford, de l'Ontario, a dit appuyer le premier ministre [traduction] « à 100 % » s'il invoquait la LMU, soulignant que la situation au pont Ambassador et à Ottawa était [traduction] « anarchique ». Il a aussi informé le premier ministre que la province de l'Ontario n'avait pas encore accès à des dépanneuses. Le premier ministre a affirmé que la mesure proposée pour obliger la prestation de services essentiels était conçue pour répondre à ce besoin déclaré. Le premier ministre Furey, de Terre-Neuve, a lui

---

829 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 22; SSM_CAN.00002357_REL.0001, Réunion des premiers ministres - Messages clés, daté du 14 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 14 février 2022.

830 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 121-122.

831 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 240-241.

832 TRN00000026, Extrait des témoignages de Janice Charette et Nathalie Drouin, pp. 176-177; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, pp. 268-269.

833 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, para. 96; ONT.IR.00000001, Rapport institutionnel – Ontario, p. 16; MAN00000053, Résumé de la réunion du premier ministre, daté du 14 février 2022; SSM.CAN.NSC.00002885_REL.0001, Courriel intitulé RPM, daté du 14 février 2022.

aussi déclaré qu'il appuyait [traduction] « à 100 % » le recours à la loi, soulignant que les chaînes d'approvisionnement de sa province, étant une île, étaient vulnérables[834].

419. Quelques premiers ministres ont exprimé des préoccupations quant à la possibilité d'attiser le sentiment qui était à la source des manifestations[835]. Par exemple, le premier ministre Kenney, de l'Alberta, a déclaré que les personnes qui étaient au centre du mouvement du convoi n'étaient [traduction] « pas rationnelles », qu'elles étaient [traduction] « enclines à adhérer à des théories du complot », et qu'elles pourraient considérer le recours à la LMU comme une loi martiale [même si ce n'était pas le cas]. De même, le premier ministre Moe, de la Saskatchewan, a mentionné que même si elles semblaient raisonnables, les six mesures possibles ne seraient pas perçues de cette façon par tous[836].

420. Parallèlement, le premier ministre Kenney a décrit une situation qui était déjà volatile et dangereuse. Il a qualifié la situation aux points de contrôle de la GRC en Alberta de [traduction] « cirque » et mis en garde contre une cellule violente à Coutts qui était [traduction] « lourdement armée » et [traduction] « prête à mourir pour la cause ». S'il a mentionné que certaines arrestations avaient été effectuées dans la nuit, que d'autres mesures d'application de la loi étaient attendues et qu'il croyait que l'on avait repris la situation en main, l'infiltration des convois par des extrémistes armés était un signe inquiétant. Au bout du compte, le premier ministre Kenney a affirmé qu'il ne contestait pas le recours proposé à la LMU. De même, bien qu'il ait dit craindre que le recours à la loi n'aggrave la situation, le premier ministre Houston, de la Nouvelle-Écosse, a ajouté qu'il comprenait la nécessité de régler la situation à Ottawa. Le premier ministre King, de l'Île-du-Prince-Édouard, s'est dit d'avis qu'à la lumière du risque que la situation s'aggrave, le gouvernement fédéral devrait faire preuve d'une grande prudence dans ses messages à l'intention du peuple canadien[837]. Le premier ministre a accepté ce conseil.

421. Quelques premiers ministres ont dit être d'avis que les pouvoirs des provinces étaient suffisants pour remédier à la situation sur leur territoire respectif[838]. Ces évaluations étaient toutefois axées sur des situations distinctes plutôt que sur le portrait national complet et sur le nombre croissant de cibles menacées. Il fallait aussi établir un équilibre avec les préoccupations exprimées par le premier ministre Horgan, de la Colombie-Britannique, selon lesquelles la GRC dans sa province était maintenant [traduction] « entièrement taxée » après

---

834 SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 14 février 2022.

835 SSM.CAN.00000124_REL.00001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 16 février 2022, p. 6.

836 SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence,* daté du 14 février 2022.

837 SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence,* daté du 14 février 2022.

838 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 22, para. 94.

l'envoi d'un contingent à l'est, en Alberta[839]. Le portrait national, et en particulier le fait que les ressources policières partout au pays étaient surutilisées, était un facteur important dont le gouvernement fédéral devait tenir compte.

422. Le premier ministre Legault, du Québec, a dit craindre que la GRC supplante la Sûreté du Québec. En réponse à cette préoccupation, le premier ministre a souligné que le recours à la LMU ne supplanterait pas la police compétente et que les pouvoirs qu'elle conférerait ne seraient utilisés qu'au besoin. Il a souligné que le PDE de Lacolle avait été menacé et qu'Ottawa aurait probablement besoin de la collaboration de Gatineau et de la Sûreté du Québec pour régler la crise dans la RCN[840].

423. Enfin, certains premiers ministres ont suggéré au premier ministre de donner une « carotte » aux participants du convoi en révoquant les mesures de santé publique, plutôt que d'invoquer la LMU. Le premier ministre Furey, de Terre-Neuve, a dit désapprouver complètement une telle approche. Non seulement, a-t-il souligné, cela créerait un précédent consistant à [traduction] « apaiser » [traduction] « quiconque bloque une route », mais il a aussi exprimé la crainte que cela (ou ne rien faire) n'irrite la [traduction] « majorité silencieuse » des Canadiens qui s'opposaient aux convois et à ce qu'ils observaient partout au pays[841]. Ces préoccupations concordaient avec celles du gouvernement fédéral.

424. Le premier ministre a témoigné qu'il était important pour lui de ne pas précipiter les choses, mais de s'assurer que chaque premier ministre ait le temps voulu pour exprimer son point de vue[842]. La RPM a duré environ une heure, et selon la preuve, elle aurait duré aussi longtemps que nécessaire – aucun délai n'avait été fixé.

425. Après la RPM, d'autres consultations fédérales, provinciales et territoriales (« FPT ») ont eu lieu avec un certain nombre de provinces. Ces réunions ont permis d'échanger de l'information et de veiller à ce que le gouvernement fédéral continue de recevoir les commentaires des provinces et des territoires sur le recours à la LMU. En plus des discussions soutenues entre les fonctionnaires, ces consultations continues ont revêtu notamment les formes suivantes :

- Le premier ministre a écrit une lettre à chaque premier ministre provincial le 15 février[843].
- Le Cabinet du premier ministre s'est entretenu avec le Cabinet du premier ministre de la Colombie-Britannique, en tant que président du Conseil de la fédération, afin

839 SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 14 février 2022.

840 SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence,* daté du 14 février 2022.

841 SSM.NSC.CAN.00000625_REL.0001, Compte rendu de l'appel des premiers ministres - *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 14 février 2022.

842 TRN00000026, Extrait du témoignage de Nathalie Drouin, p. 233; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, pp. 279-280; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 190.

843 SSM.CAN.00000111_REL.0001, Lettre aux premiers ministres provinciaux et territoriaux sur la *Loi sur les mesures d'urgence,* daté du 15 février 2022.

d'offrir des séances d'information aux bureaux des premiers ministres et d'expliquer le rôle des provinces et des territoires sous le régime de la LMU.

- Le ministre LeBlanc a communiqué avec son homologue du Québec au sujet de la LMU et du désir que celle-ci vienne s'ajouter aux mesures provinciales. Il a expliqué qu'il pourrait y avoir des mesures qui devraient s'appliquer au Québec, par exemple, des mesures réglementant les activités des institutions financières.
- Le lieutenant du Québec a également communiqué avec la vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique du Québec et le ministre des Finances du Québec pour transmettre le même message.
- Des employés du Cabinet du premier ministre sont entrés en contact avec le Cabinet du premier ministre du Québec.
- Le ministre LeBlanc a communiqué avec le premier ministre Ford et a reçu des commentaires du premier ministre de la Saskatchewan, Scott Moe.
- Le ministre LeBlanc a communiqué avec le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, Dennis King, le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, Tim Houston, et le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Blaine Higgs.
- Le Cabinet du premier ministre a discuté avec le Cabinet du premier ministre de l'Ontario et le Cabinet du premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador le 14 février 2022 pour expliquer la raison d'être et la mise en œuvre de la LMU [844].

426. Bien que la RPM ait constitué une consultation importante et significative en soi, elle n'est pas la seule qui a eu lieu entre les partenaires FPT pendant l'urgence relative au Convoi. La Commission a été saisie de nombreux éléments de preuve au sujet de la mobilisation continue et importante des partenaires FPT tout au long de l'urgence relative au Convoi, par laquelle les fonctionnaires fédéraux sont restés au courant des faits sur le terrain et ont examiné les limites des pouvoirs existants pour faire face à la crise nationale[845]. Bien que ces contacts n'aient pas concerné explicitement la LMU, les renseignements partagés, discutés et débattus portaient directement sur les questions qui ont éclairé la décision d'invoquer la loi et la conception des mesures qui ont finalement été mises en place.

427. Le Canada a également mobilisé les dirigeants autochtones au sujet des barrages[846]. Les consultations et les mobilisations sont décrites dans le Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui a été déposé devant les deux chambres du Parlement en application de l'article 58 de la LMU[847].

---

844 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, pp. 23-24.

845 TRN00000024, Extrait du témoignage de Michael Keenan, pp. 242-253; TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, pp. 279-280; SSM.CAN.00000124_REL.0001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 16 février 2022.

846 SSM.CAN.00000124_REL.0001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 16 février 2022, p. 4.

847 SSM.CAN.00000124_REL.0001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 16 février 2022.

c. La recommandation de déclarer l'état d'urgence

428. Après la RPM, la greffière du Conseil privé a informé le premier ministre de l'ensemble des considérations en cause dans la décision d'invoquer la LMU[848]. Elle a souligné la complexité et l'élargissement croissants des manifestations, l'organisation du mouvement et l'impact qu'il avait. Dans la note de service adressée au premier ministre, elle a fait un résumé détaillé des menaces à la sécurité du Canada à l'origine de l'urgence nationale, y compris des graves risques pour la sécurité publique, la stabilité économique et les relations internationales[849]. À ce moment-là, ces menaces incluaient la nouvelle d'une importante opération policière en cours à Coutts qui a confirmé les préoccupations du gouvernement concernant les risques de violence grave en lien avec l'urgence relative au Convoi[850].

429. La greffière a mentionné que l'objectif de la décision d'invoquer la LMU serait d'adopter une approche proportionnelle, avec des mesures limitées dans le temps qui viendraient s'ajouter aux pouvoirs des provinces et des territoires pour faire face à la situation actuelle, sans écarter ces pouvoirs ni déroger au pouvoir des provinces de diriger leurs corps policiers, tout en respectant la *Charte* en tout temps[851].

430. En outre, elle a passé en revue les mesures qui avaient été mises à l'essai par d'autres administrations avec divers degrés de succès tout en nécessitant des ressources excessives, et a expliqué l'aide que la GRC avait offerte aux services de police compétents à divers endroits, en plus du travail qu'elle accomplissait dans les secteurs où elle était la police compétente par en vertu de services de police contractuels[852]. Elle a mis en évidence la volatilité persistante de la situation à l'échelle nationale.

431. Elle a fait en outre un examen complet des différents points de vue exprimés par les premiers ministres au cours de la RPM dans le cadre de la consultation officielle. Elle a conclu que le seuil pour invoquer la LMU était atteint[853].

---

848 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, pp. 23-24; SSM.NSC.CAN.00003224_REL.0001, Note de service – Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et barrages à l'échelle nationale, daté du 14 février 2022; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 166-168.

849 SSM.NSC.CAN.00003224_REL.0001, Note de service – Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et barrages à l'échelle nationale, daté du 14 février 2022.

850 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 181-184.

851 SSM.NSC.CAN.00003224_REL.0001, Note de service – Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et barrages à l'échelle nationale, daté du 14 février 2022, p. 2.

852 SSM.NSC.CAN.00003224_REL.0001, Note de service – Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et barrages à l'échelle nationale, daté du 14 février 2022, pp. 5-7.

853 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 162-163; SSM.NSC.CAN.00003224_REL.0001, Note de service – Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et barrages à l'échelle nationale, daté du 14 février 2022, pp. 6-7.

432. Se fondant sur les conseils de la fonction publique et son examen approfondi des options qui étaient à sa disposition, le premier ministre a approuvé la note de service[854].

433. Plus tard dans l'après-midi, il a annoncé publiquement que la LMU serait invoquée[855].

434. La Proclamation déclarant un état d'urgence et les mesures connexes ont été publiées dans un numéro spécial de la Gazette du Canada le 15 février 2022. Les mesures ont également été affichées sur le site Web du BCP (décrets). Le même jour, le premier ministre a écrit à chacun des premiers ministres provinciaux pour les remercier de la consultation productive qu'ils avaient eue au cours de la RPM et leur a communiqué la Proclamation, expliquant les six types de mesures prises en vertu de celle-ci et confirmant que cette étape avait été franchie non pas pour supplanter les pouvoirs des provinces, mais pour compléter ceux-ci. Le premier ministre a mentionné que les consultations et la coordination se poursuivraient[856].

VII. Mesures imposées dans le cadre de la déclaration d'état d'urgence

a. Élaboration des mesures prévues par la LMU

435. En plus de l'examen dans le cadre du « volet 1 » des pouvoirs existants, les représentants du gouvernement ont examiné de nouveaux pouvoirs potentiels qui pourraient être adoptés en vertu de la LMU dans le cadre du « volet 2 ».

436. Le 12 février 2022, Mike Jones, le chef de cabinet du ministre Mendicino, a demandé à la commissaire Lucki de lui transmettre une liste d'infrastructures essentielles touchées par les barrages et une liste des pouvoirs d'urgence qui seraient utiles aux autorités policières pour répondre à ces barrages. La commissaire Lucki a tenu des consultations au sein de la GRC pour dresser cette liste[857]. Peu avant la réunion du Cabinet tenue le 13 février, la commissaire Lucki a transmis la liste des pouvoirs additionnels potentiels à Mike Jones[858] :

- Interdire la tenue d'assemblées publiques sur la voie publique ayant le potentiel de troubler la paix, et la capacité de procéder à des arrestations et à porter des accusations;

- Envisager d'élargir la zone de protection alors définie autour des établissements de soins de santé pour y inclure d'autres infrastructures essentielles comme les installations gouvernementales et les détachements de police;

---

854 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 67-69.

855 TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 163-164; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 61.

856 DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil privé, p. 24; SSM.CAN.00000111_REL.0001, Lettre aux premiers ministres provinciaux et territoriaux sur la *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 15 février 2022.

857 TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 68-69.

858 SSM.NSC.CAN.00002280_REL.0001, Courriel de Brenda Lucki à Mike Jones, daté du 13 février 2022.

- Interdire l'utilisation de certains biens pour faciliter la manifestation. Par exemple, le fait d'apporter de l'essence ou du carburant/diesel aux manifestants pour faire le plein des camions pourrait constituer une infraction.

- Pouvoirs permettant aux policiers de gérer des biens, y compris les pouvoirs de réquisitionner de l'équipement lourd (p. ex., des dépanneuses) pour éliminer les obstacles (camions).

- Perturber les téléphones cellulaires (mais il reste du travail à faire);

- Interdire les déplacements à destination d'une zone où se tenait une assemblée interdite;

Interdire de faire participer une personne âgée de moins de 18 ans à une assemblée.

437. Outre la mesure relative aux téléphones cellulaires, qui n'a pas été appliquée, les autres outils mis de l'avant par la commissaire Lucki ont servi de base aux mesures incluses dans le *Règlement sur les mesures d'urgence* (« RMU »)[859].

438. La liste d'outils dressée par la commissaire Lucki ne comprenait pas l'élimination de la nécessité que les agents de la GRC prêtent serment pour pouvoir appliquer des infractions provinciales et les règlements municipaux. Les responsables de la Sécurité publique ont déclaré qu'il s'agissait d'un fardeau administratif qui créait un obstacle inutile à la mobilisation de la GRC[860].

439. L'ASFC a qualifié de lacune législative le fait que les ASF n'avaient pas le pouvoir de refuser l'entrée aux ressortissants étrangers pour le seul motif qu'ils souhaitaient participer à l'urgence relative au Convoi. Par exemple, les ASF n'avaient pas le pouvoir de refuser l'entrée à un citoyen américain tentant d'entrer au Canada pour participer au Convoi de la liberté s'il satisfaisait à toutes les exigences d'admissibilité et aux mesures de santé publique[861].

440. Comme il a été mentionné précédemment, le ministère des Finances avait élaboré des options stratégiques en réponse aux barrages illégaux. Les travaux du ministère des Finances sur ces propositions stratégiques ont été remplacés par des travaux stratégiques sur les mesures économiques d'urgence (qui sont devenus le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, (« DMEU »))[862]. Le ministère des Finances a consulté la Sécurité publique pour élaborer les mesures sous le régime du DMEU[863].

---

859 *Règlement sur les mesures d'urgence*, DORS/2022-21 (« RMU »); TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, p. 185.

860 WTS.00000066.FR, Résumé d'entrevue, Sécurité publique Canada, p. 14.

861 WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, p. 13; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 97-99.

862 *Règlement sur les mesures d'urgence*; DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 8.

863 TRN00000025, Extrait du témoignage d'Isabelle Jacques, p. 159.

b. Résumé des mesures prévues par la LMU

441. La gouverneure en conseil a proclamé l'état d'urgence le 14 février. La proclamation exposait les six types de mesures qu'elle prévoyait adopter pour faire face à la situation :

> 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 barrage, 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 barrage n'importe où au Canada, afin de pallier les effets des barrages 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 barrages, notamment des mesures pour réglementer ou interdire l'usage de biens en vue de financer ou d'appuyer les barrages, 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 barrage;
>
> 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 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.

442. Le lendemain, le 15 février, la gouverneure en conseil a adopté deux instruments, le RMU et le DMEU, qui sont tous deux entrés en vigueur immédiatement. Ces instruments sont résumés ci-dessous.

c. Résumé du RMU

443. Le RMU a créé un certain nombre d'interdictions contre les comportements suivants :

- 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 :
  - en entravant gravement la circulation des personnes et des biens;
  - en entravant gravement le commerce;
  - en entravant le fonctionnement d'infrastructures essentielles[864]; ou
  - en favorisant l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens. [par. 2(1)]
- Faire participer une personne âgée de moins de 18 ans à une assemblée interdite [par. 2(2)], faire déplacer cette personne à destination ou à moins de 500 mètres de la zone où se tient une assemblée publique [par. 4(2)].
- Entrée au Canada par des étrangers avec l'intention de participer à une assemblée publique interdite ou de faciliter une telle assemblée [par. 3(1)].
- Se déplacer à destination ou à l'intérieur d'une zone où se tient une assemblée publique interdite [par. 4(1)].
- Utiliser, réunir, rendre disponibles ou fournir des biens – ou inviter une autre personne à le faire – pour participer à toute assemblée publique interdite ou faciliter une telle assemblée ou pour en faire bénéficier une personne qui participe à une telle assemblée ou la facilite [art. 5].

444. Le RMU contenait également un certain nombre de mesures accessoires :

- Désignation de lieux protégés (y compris la Colline parlementaire et la Cité parlementaire) [art. 6].
- Pouvoirs habilitants[865] pour obliger toute personne à rendre disponibles et fournir les biens et services essentiels demandés pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage

---

[864] Le RMU et le Règl. de l'Ont. 71/22 (adopté en vertu de la LPCGSU) définissent les « infrastructures essentielles » comme incluant les aéroports, les ponts et passages internationaux et interprovinciaux, les hôpitaux et les endroits où les vaccins COVID-19 sont administrés, les infrastructures d'approvisionnement en services publics tels que l'eau, le gaz, l'assainissement et les télécommunications, les installations de production et de distribution d'électricité, les ports et les chemins de fer. La définition du RMU inclut également la Colline du Parlement et d'autres édifices gouvernementaux.

[865] Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, le commissaire de la GRC ou les personnes agissant en leur nom.

de véhicules, d'équipement, des structures ou de tout autre objet qui composent un barrage[866] [art. 7] et pour indemniser cette personne [art. 9].

- Permettre à la GRC et aux services de police municipaux ou provinciaux d'appliquer le RMU et les lois provinciales ou municipales sans qu'il soit nécessaire que les agents prêtent serment [par. 10(1)].

- Fixer des amendes ou une peine d'emprisonnement pour contravention au RMU [par. 10(2)].

d. Résumé du DMEU

445. Le DMEU contenait des dispositions exigeant que les fournisseurs de services financiers bloquent les comptes des personnes et des entités participant aux occupations illégales (ou suspendent les services à ces personnes et entités). Ces mesures devaient servir de « dépanneuse virtuelle » et ainsi persuader les camionneurs de quitter volontairement et pacifiquement les barrages et de cesser de les financer[867]. Plus particulièrement, les fournisseurs de services financiers (y compris les entités sous réglementation fédérale et provinciale, comme les coopératives de crédit, les sociétés d'assurances,[868] les sociétés de fiducie et de prêt, les courtiers en valeurs mobilières et les conseillers en placement) devaient cesser :

- toute opération portant sur un bien appartenant à une « personne désignée » ou détenu ou contrôlé par elle[869] ou pour son compte ou suivant ses instructions, y compris :

    - toute transaction liée à une telle opération ou d'en faciliter la conclusion;
    - rendre disponibles des biens à une personne désignée ou à une personne agissant pour son compte;
    - fournir des services financiers ou connexes à une personne désignée ou à son profit [art. 2].

446. Outre l'obligation de cesser les transactions, le DMEU a imposé un certain nombre d'autres obligations aux fournisseurs de services financiers :

---

866 Cette mesure peut être comparée à la disposition équivalente du Règl. de l'Ont. 71/22, adopté en vertu de la LPCGSU, qui autorisait les conducteurs de dépanneuses à prêter assistance, à la demande d'un agent de police, mais ne donnait pas aux agents de police le pouvoir d'obliger les conducteurs de dépanneuses à prêter assistance.

867 TRN00000030, Extrait du témoignage de la vice-première ministre, pp. 65-66; DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 8.

868 L'interdiction ne s'appliquait pas aux polices d'assurance qui étaient valides avant l'entrée en vigueur du DMEU, à l'exception d'une police d'assurance pour un véhicule utilisé dans un rassemblement public qui était interdit en vertu du RMU.

869 Défini comme « toute personne physique ou entité (elle-même définie comme une « personne morale, une fiducie, une société de personne, un fonds, une organisation ou une association dotée de la personnalité morale ou un État étranger ») qui participe, même indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites par les articles 2 à 5 du RMU.

- Ordonner aux fournisseurs de services financiers de vérifier de façon continue si des biens qui sont en leur possession ou sous leur contrôle appartiennent à une personne désignée ou sont détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte [art. 3].

- Ordonner aux plateformes de financement participatif et aux fournisseurs de services de paiement de s'inscrire auprès du CANAFE s'ils avaient en leur possession un bien appartenant à une personne désignée ou détenu ou contrôlé par elle ou pour son compte ou suivant ses instructions **et** de déclarer au CANAFE toute opération douteuse et toute opération importante en espèces (entre autres choses) [art. 4].

- Exiger des institutions financières qu'elles communiquent à la GRC (ou au SCRS, bien qu'en pratique ces communications aient été faites uniquement à la GRC) :

    - le fait qu'elles croient que des biens qui sont en leur possession ou sous leur contrôle appartiennent à une personne désignée ou sont détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte;
    - tout renseignement portant sur une transaction, réelle ou projetée, mettant en cause de tels biens [art. 5].

447. Le DMEU prévoyait également des mesures accessoires :

- Permettre à toute institution gouvernementale (fédérale, provinciale ou territoriale) de communiquer des renseignements au responsable d'une entité qui est chargée de geler des comptes (cesser les transactions) si elle est convaincue que les renseignements aideront à l'application du DMEU [art. 6]. En pratique, la GRC a fourni ces renseignements aux fournisseurs de services financiers.

- Accorder une immunité contre toute responsabilité civile ou exécution en vertu de la LMU à une entité se conformant au DMEU [art. 7]. Il convient de noter que, contrairement au RMU, il n'existe dans le DMEU aucune disposition créant une infraction (sous le régime de la LMU, une contravention à un décret ou à un règlement n'est une infraction que si elle est ainsi prévue par le décret ou le règlement).

e. Les mesures prévues par la LMU étaient nécessaires et efficaces

448. Certains témoins policiers ont dit être d'avis qu'il aurait été possible de mettre fin à l'occupation à Ottawa sans le RMU et le DMEU (« mesures prévues par la LMU ») en s'appuyant sur les pouvoirs existants[870] ou que les mesures prévues par la LMU étaient [traduction] « utiles, mais non fondées »[871]. Dans l'évaluation de cette preuve, il est important de préciser ce que signifie « fondées » dans ce contexte.

---

870 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, p. 251; TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, pp. 147-148.

871 TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, pp. 147-148.

449. Le paragraphe 19(1) de la LMU prévoit que 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 énumérés toute mesure « qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée [pour gérer l'urgence] ». Il ressort clairement du libellé de la loi que le gouverneur en conseil a droit à la déférence quant à ce qui constitue une mesure « fondée [pour gérer l'urgence] ». La décision du gouverneur en conseil devrait être évaluée au moment de l'adoption des mesures d'urgence et non avec du recul.

450. À certains égards, les mesures prises sous le régime de la LMU étaient « fondées » pour faire face à l'urgence, peu importe la norme applicable. Plusieurs témoins policiers ont reconnu que le plan visant à mettre un terme à l'occupation à Ottawa dépendait de la capacité de remorquer de gros camions. Par exemple, le surintendant en chef Pardy, l'un des planificateurs en chef de l'opération, a déclaré que le recours à des dépanneuses pour véhicules lourds pour mettre à exécution le plan visant à mettre un terme à l'occupation à Ottawa était essentiel[872]. Un outil qui est essentiel à la viabilité d'un plan est un outil fondé.

451. Toutefois, le caractère « fondé » des mesures prévues par la LMU dans son ensemble devrait être évalué par rapport à une norme plus large de ce que la gouverneure en conseil croyait, pour des motifs raisonnables, être une mesure « fondée [pour gérer l'urgence] ». Compte tenu des menaces urgentes à l'économie et à la sécurité que posaient les barrages érigés un peu partout au pays, il était raisonnable pour la gouverneure en conseil d'adopter des mesures raisonnablement susceptibles de faire en sorte que l'urgence soit traitée rapidement, tout en minimisant les risques pour la sécurité des policiers, des manifestants et de la population en général. Autrement dit, « fondées » dans ce contexte signifie à juste titre « fondées pour gérer l'urgence rapidement et en toute sécurité ».

452. Affirmer que le SPO, avec ses partenaires policiers, aurait éventuellement pu exécuter une opération d'ordre public sans les mesures prévues par la LMU relève de la conjecture. Lorsqu'on lui a demandé directement si les mesures prévues par la LMU étaient fondées, le surintendant Bernier a candidement concédé qu'il [traduction] « ne [pouvait] pas dire » si les pouvoirs de common law auraient été efficaces, puisque ce n'était pas le plan qu'il a exécuté[873]. Toute détermination de ce qui se serait passé sans les mesures prévues par la LMU est nécessairement hypothétique, conjecturale et susceptible de distorsion en raison du recul.

453. Tel qu'il appert de la preuve, bon nombre des mesures prévues par la LMU ont eu un effet dissuasif. Il est difficile, voire impossible, de prévoir comment les participants au Convoi se seraient comportés en l'absence de ces mesures et de prévoir les défis supplémentaires que cela aurait posé aux autorités policières. De même, il est entièrement hypothétique d'affirmer que la police aurait obtenu des services de remorquage sans la LMU.

---

872 TRN00000007, Extrait du témoignage de Carson Pardy, p. 218; TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, pp. 108-109; TRN00000023, Extrait du témoignage de Michael Duheme, p. 274.

873 TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, pp. 32-33.

454. Un plan ne comprenant pas le recours aux mesures prévues par la LMU aurait probablement entraîné d'autres retards et des risques accrus pour la sécurité. Un tel plan aurait engendré également un risque accru de préjudice à l'économie, à la police et au public. Les mesures adoptées pour atténuer ces risques étaient nécessaires à la mise en place d'une intervention sécuritaire et efficace.

455. En ce qui concerne la question du délai, la commissaire Lucki a signalé que le plan du 13 février prévoyait une opération de quatre jours et que celle-ci n'aurait peut-être pas commencé avant la semaine du 21 février 2022[874]. Par contre, grâce aux mesures prévues par la LMU, le plan a été mis en marche le 18 février et a été presque entièrement complété sur une période de trois jours[875].

456. En ce qui concerne la question de la sécurité, compte tenu de l'ampleur et de la complexité de l'occupation, il était essentiel que la police réduise l'empreinte des manifestations illégales avant d'entreprendre une opération policière. Le surintendant en chef Pardy a souligné que si la police avait tenté de mener une opération policière sans d'abord réduire cette empreinte, il aurait fallu 10 000 policiers pour mener l'opération en toute sécurité[876]. Comme il a été mentionné précédemment, les mesures prévues par la LMU ont permis à la police de réduire l'empreinte des manifestations en réduisant l'accès et les fournitures à la zone d'exclusion et en convainquant les manifestants de partir pour éviter les conséquences financières en vertu du DMEU.

457. De plus, le retrait des enfants, conformément aux mesures prévues par la LMU, avant le début de l'opération policière, a rendu celle-ci beaucoup plus sécuritaire[877].

458. L'opération policière lancée le 18 février 2022 était la plus importante opération de maintien de l'ordre public de l'histoire du Canada[878]. Même en tenant compte de la réduction de l'empreinte des manifestations illégales, il a fallu procéder au [traduction] « plus important déploiement non planifié d'agents » de l'histoire de la PPO[879]. Malgré son ampleur et sa complexité, l'opération policière a été menée avec succès. Fait important, elle s'est déroulée sans que des policiers, des manifestants ou la population en général ne subissent des blessures graves[880]. Le ministre Blair a fait l'éloge de l'opération, qualifiant celle-ci [traduction]

---

874 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 17.

875 SSM.NSC.CAN.00000237_REL, Rapport quotidien sur l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence,* daté du 22 février 2022.

876 TRN00000007, Extrait du témoignage de Carson Pardy, pp. 163-164.

877 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 134; TRN00000013, Extrait du témoignage de Peter Sloly, p. 142; TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, pp. 239-240; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, p. 47.

878 TRN00000009, Extrait du témoignage de Marcel Beaudin, p. 162; TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, p. 107.

879 TRN00000007, Extrait du témoignage de Craig Abrams, p. 59.

880 COM00000923, Rapport du directeur de l'Unité des enquêtes spéciales – Dossier no 22-PFP-053; COM00000922, Communiqué : L'UES met fin à une enquête sur la blessure grave qu'aurait subie une femme lors de

« d'exemple typique » et ajoutant qu'elle avait été [traduction] « proportionnelle, mesurée, conforme à la Charte et appropriée »[881]. Bien qu'il soit impossible de savoir comment le scénario contrefactuel se serait déroulé si cette opération avait été menée sans le bénéfice des mesures prévues par la LMU, il est évident que ces dernières ont réduit le risque de même que la probabilité que le démantèlement de l'occupation cause à quiconque des blessures.

459. De plus, comme il a été mentionné précédemment, les mesures prévues par la LMU ont été publicisées dans d'autres lieux de manifestation, y compris à divers PDE, afin de dissuader que des barrages illégaux soient remis sur pied.

f. Recours à des mesures économiques

460. Le 14 février 2022, la GRC a commencé à communiquer avec les fournisseurs de services financiers au sujet des obligations que leur imposait le DMEU[882]. Pendant ce temps, des fonctionnaires du ministère des Finances ont également entrepris des efforts de sensibilisation auprès des fournisseurs de services financiers[883].

461. La police a reconnu que le DMEU a pu contribuer à maîtriser la situation à Ottawa. Après que la LMU a été invoquée, le plan d'application de la loi à Ottawa a été modifié afin d'inclure la collecte de renseignements nécessaires à l'application efficace du DMEU[884].

462. Le 16 février, la GRC a commencé à transmettre aux fournisseurs de services financiers des renseignements concernant des personnes qu'elle croyait être des « personnes désignées » au sens de l'article 6 du DMEU[885]. Les renseignements en question concernaient des personnes ou des entités qui faisaient l'objet d'une enquête policière en raison de leur participation aux barrages (c.-à-d. les organisateurs), ou dont les véhicules faisaient encore partie des barrages au centre-ville d'Ottawa[886]. Avant de divulguer des renseignements sur les véhicules qui étaient toujours à Ottawa, la GRC a tenté de communiquer avec leurs propriétaires et leur a offert la possibilité de quitter. Ce n'est qu'après avoir refusé de quitter que leurs renseignements ont été divulgués aux fournisseurs de services financiers[887].

---

manifestations à Ottawa, la femme n'étant pas grièvement blessée; AFF.00000020, affidavit de Robert Bernier, fait sous serment le 20 novembre 2022, par. 31.

881 TRN00000027, Extrait du témoignage du ministre Blair, pp. 279, 345.

882 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 56.

883 DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 10.

884 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 83.

885 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 61.

886 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 57-58.

887 PB.CAN.00000781_REL.0001, Déclaration sous serment de Denis Beaudoin, assermenté le 4 avril 2022, paras. 25-26.

463. Au total, la GRC a fourni aux fournisseurs de services financiers des renseignements concernant 57 personnes ou entités et 170 adresses Bitcoin[888]. Les adresses Bitcoin représentaient environ 1,2 million de dollars à l'époque[889].

464. Le Canada ne dispose pas de données exhaustives relatives aux comptes qui ont été bloqués. Toutefois, certains fournisseurs de services financiers ont transmis des renseignements au ministère des Finances (principalement par l'entremise de l'Association des banquiers canadiens). Selon ces rapports, environ 280 comptes ont été bloqués, représentant plus de huit millions de dollars d'actifs (et environ un million de dollars de facilités de crédit)[890].

465. Le DMEU visait à décourager les particuliers de continuer à participer aux barrages illégaux[891]. Des témoins du SPO,[892] de la PPO[893] et de la GRC[894] ont tous déclaré que le DMEU avait permis d'atteindre cet objectif.

466. De plus, des éléments de preuve anecdotiques démontrent que les mesures ont eu l'effet escompté[895]. Par exemple, selon un reportage paru dans les médias, le camion portant l'affiche « Load Safe » (charge sécuritaire), qui était stationné à l'extérieur du Château Laurier pendant des semaines, a finalement quitté en raison des préoccupations du conducteur concernant l'impact du DMEU[896].

g. Recours au RMU à Ottawa

467. Outre les mesures prévues par le DMEU dont il a été question précédemment, les mesures prévues par le RMU ont joué un rôle déterminant afin de mettre un terme à l'occupation à Ottawa de manière rapide et pacifique. Le chef intérimaire Bell a décrit les mesures comme étant [traduction] « d'une utilité exceptionnelle pour nous dans l'exécution de notre plan, qu'elles avaient été bien utilisées, et [qu'elles] ont créé un environnement stable pour que nous puissions réellement retirer les occupants de nos rues »[897].

---

888 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 69; HRF00000088, Divulgation de la GRC aux institutions financières, daté du 17 février 2022.

889 PB.CAN.00000781_REL.0001, Déclaration sous serment de Denis Beaudoin, assermenté le 4 avril 2022, para. 21.

890 DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 12; SSM.CAN.00000067_REL.0001, Courriel de l'ABC au ministère des Finances, daté du 22 février 2022; SSM.CAN.00000068_REL.0001, Rapport révisé sur les données financières de l'ABC pour le 20 février 2022; SSM.CAN.00000223_REL.0001, Courriel de l'ABC au ministère des Finances, daté du 23 février 2022; SSM.CAN.00003825_REL.0001, Courriel concernant 20 comptes bloqués par une caisse populaire, daté du 18 février 2022.

891 DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 8.

892 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, p. 130; TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, pp. 144, 183.

893 WTS.00000026.FR, Résumé d'entrevue – Mike McDonnell, pp. 8-9.

894 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 28.

895 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 28.

896 PB.CAN.00001838_REL.0001, Article de Newsweek intitulé « Fears of Losing Insurance Prompt Some Truckers To Leave Weeks-Long Protest », daté du 18 février 2022.

897 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, p. 245.

468. Il était particulièrement important de mettre un terme à l'occupation à Ottawa étant donné l'importance symbolique de l'occupation de la capitale nationale, qui avait servi d'inspiration à l'urgence relative au Convoi. Comme l'a dit le maire Watson, l'occupation à Ottawa [traduction] « avec en toile de fond la Colline parlementaire, comme s'ils avaient pris le contrôle du pays »[898]. Si l'occupation à Ottawa s'était poursuivie, cela aurait pu continuer d'inspirer l'érection d'autres barrages ailleurs au pays.

469. Les mesures prévues par la LMU ont permis au SPO de démanteler l'occupation en quelques jours et ont été intégrées à divers aspects du plan opérationnel qui a été exécuté le 18 février 2022.

470. Premièrement, le RMU a éliminé toute ambiguïté possible concernant la légalité de l'occupation à Ottawa en créant une interdiction spécifique. Des interdictions existant déjà dans le *Code criminel*, comme la violation de la paix (art. 31), l'attroupement illégal (art. 63) ou le méfait (art. 430), auraient interdit des actes plus graves de la part des manifestants, mais elles étaient teintées d'une certaine ambiguïté potentielle quant à savoir si elles faisaient en sorte d'interdire toute participation à l'occupation à Ottawa. Le passage pertinent de l'alinéa 2a) du RMU énonce qu'« 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 : a) en entravant gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens » […]. Cette disposition interdisait clairement les barrages de voies publiques, caractéristiques de l'occupation à Ottawa. Les communications du gouvernement du Canada concernant la LMU indiquaient clairement qu'une participation continue à l'occupation à Ottawa était illégale, et ces communications étaient largement diffusées dans les médias. Le 16 février, le SPO et l'ELP de la PPO ont commencé à communiquer avec les manifestants d'Ottawa au sujet des mesures prévues par la LMU et leur ont clairement fait savoir qu'il était temps de partir[899].

471. Plusieurs organisateurs de la manifestation ont témoigné ne pas avoir compris que la poursuite de la manifestation était illégale[900]. Cela est attribuable en partie aux conseils juridiques fournis par Me Wilson et ses collègues. Me Wilson a expliqué qu'à son avis, une participation continue aux manifestations à Ottawa était permise, à condition que les participants demeurent pacifiques[901]. Avec respect, cette opinion témoigne d'une interprétation abusive et invraisemblable qui va à l'encontre du libellé simple de l'al. 2a) du RMU et qui repose sur une interprétation déraisonnable et absolutiste de l'al. 2c) de la *Charte*. Dans la mesure où les organisateurs de la manifestation ne comprenaient véritablement pas qu'une participation continue à l'occupation était interdite par le RMU, leur incompréhension était le produit de

---

898 TRN00000004, Extrait du témoignage de Jim Watson, p. 74.

899 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 28; TRN00000017, Extrait du témoignage de Tamara Lich, pp. 40, 42; OPS00012205, OPS PLT log, p. 60. Voir aussi AFF.00000020, Déclaration sous serment de Robert Bernier, paras. 3-11.

900 Par exemple, TRN00000016, Extrait du témoignage de Tamara Lich, pp. 345-346.

901 TRN00000015, Extrait du témoignage de Keith Wilson, p. 50.

leur détermination à poursuivre l'occupation. Elle n'était pas attribuable à l'existence d'une ambiguïté dans le RMU.

472. Deuxièmement, le SPO s'est appuyé sur les mesures prévues par la LMU dans un effort de convaincre les manifestants de quitter. La police a utilisé le pouvoir de persuasion des mesures prévues par la LMU pour amener les manifestants à quitter les lieux pacifiquement. Se prononçant sur une ébauche de communication destinée aux manifestants, le commissaire Carrique a affirmé dans un courriel adressé au sous-solliciteur général de l'Ontario Di Tommaso que les communications devaient mettre davantage l'accent sur les mesures d'urgence (provinciales et fédérales) plutôt que sur les accusations criminelles, puisque [traduction] « [une] bonne partie des manifestants ne se soucient pas d'être accusés au criminel, sinon ils seraient déjà partis »[902]. Le 17 février 2022, le SPO a fait circuler un avis aux manifestants les informant que leurs actions étaient illégales et qu'une opération policière était imminente. L'avis faisait longuement référence aux pénalités imposées en vertu des mesures prévues par la LMU, dans les termes suivants notamment :

- Vos comptes bancaires personnels ou commerciaux pourraient faire l'objet d'un examen et de restrictions, y compris les devises virtuelles.
- Si vous êtes accompagné d'un mineur (une personne âgée de moins de 18 ans) sur un lieu de manifestation illégale, vous pourriez être accusé et condamné à une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 $ ou risquer de passer jusqu'à cinq ans en prison.
- Quiconque livre du carburant et d'autres fournitures aux participants des manifestations illégales peut être accusé.
- Toute personne se déplaçant vers un autre lieu de manifestation illégale pour participer à ou faciliter la manifestation illégale peut être accusée[903].

473. En réponse, un nombre important de manifestants ont quitté les lieux pacifiquement tandis que d'autres ont probablement été dissuadés de s'y joindre[904].

474. Troisièmement, la police s'est appuyée sur les pouvoirs conférés par le RMU pour établir un périmètre sécurisé, ce qui a permis aux policiers de contrôler l'accès aux sites des manifestations situés au centre-ville d'Ottawa[905]. Le 17 février 2022, la police a établi au centre-ville d'Ottawa une « Zone sécurisée » parsemée d'environ 100 points de contrôle policier[906].

---

902 OPP00001580, Courriel de Thomas Carrique au solliciteur général adjoint Di Tommaso, 16 février 2022.

903 OPS00014504, Service de police d'Ottawa - Avis aux manifestants, 17 février 2022.

904 WTS.00000026.FR, Résumé d'entrevue – Mike McDonnell, pp. 8-9; OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa, p. 12; DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 160; WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 28.

905 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 192-193; WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 28.

906 SSM.NSC.CAN.00000280_REL.0001, Mise à jour des points clés du COG, 18 février 2022.

475. Cette Zone sécurisée a permis à la police d'empêcher que d'autres manifestants se joignent à l'occupation et de limiter l'accès à des fournitures additionnelles, comme du carburant[907]. Le chef intérimaire Bell a qualifié cette mesure de [traduction] « principal avantage » des mesures prévues par la LMU[908].

476. Le RMU a créé deux mécanismes distincts permettant à la police d'exclure les manifestants d'une zone où se déroulait une manifestation illégale. L'article 4 interdisait à quiconque de se déplacer à l'intérieur d'une zone où se tenait une assemblée illégale (visée au paragraphe 2(1)) (et autorisait ainsi la police à empêcher quiconque de commettre une infraction en entrant dans cette zone). Par ailleurs, en vertu de l'article 6, la police était autorisée à sécuriser certains « lieux protégés », y compris tout lieu ainsi désigné par le ministre de la Sécurité publique. Le SPO a consulté le ministre Mendicino au sujet de la possibilité de désigner ainsi la Zone sécurisée. Finalement, le ministre Mendicino a conclu qu'une telle désignation n'était pas souhaitable et qu'il était préférable que les policiers s'appuient sur les pouvoirs plus souples prévus dans le RMU leur permettant de créer une zone d'exclusion (c.-à-d. en vertu de l'article 4), ce qui permettrait à la police d'élargir ou de réduire la zone d'exclusion au besoin (sans nécessiter la modification d'une désignation ministérielle)[909]. Dans la pratique, les policiers ont pu progressivement réduire la taille de la zone d'exclusion au fur et à mesure que l'opération a progressé, ce qui a minimisé les impacts sur les membres du public[910].

477. En plus de la zone d'exclusion, le SPO s'est également appuyé sur les pouvoirs conférés par le RMU pour ériger des clôtures afin de sécuriser les édifices gouvernementaux, y compris la Colline parlementaire et l'édifice du Sénat du Canada[911]. La police s'est également appuyée sur l'interdiction prévue à l'article 4 du RMU pour interdire à d'autres manifestants de se rendre à Ottawa pour se joindre aux manifestations[912].

478. Le surintendant Bernier, du SPO, a témoigné qu'avant que la LMU ne soit invoquée, le SPO prévoyait mettre en place une zone d'exclusion au centre-ville d'Ottawa en s'appuyant sur les pouvoirs policiers accessoires de common law permettant d'exclure le public d'une zone où se déroule une opération policière[913]. Toutefois, le surintendant Bernier a reconnu que les pouvoirs conférés par le RMU offraient des avantages par rapport aux pouvoirs de common law et qu'ils [traduction] « permettaient à la police d'adopter une position beaucoup plus forte aux points de contrôle de la Zone sécurisée, et clarifiant le pouvoir de la police de créer les zones d'exclusion »[914]. Le pouvoir prévu par le RMU comportait plusieurs avantages par rapport aux pouvoirs de common law (comme en témoigne le fait que le SPO a choisi de se fonder sur les pouvoirs conférés par le RMU une fois qu'ils ont été disponibles). Le pouvoir

907 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 159, 162.
908 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 130-131.
909 WTS.00000030.FR, Résumé d'entrevue – Robert Bernier, p. 24-25.
910 TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, p. 114.
911 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 161.
912 WTS.00000069.FR, Résumé d'entrevue – GRC, p. 28.
913 WTS.00000030.FR, Résumé d'entrevue – Robert Bernier, p. 24.
914 WTS.00000030.FR, Résumé d'entrevue – Robert Bernier, p. 25.

de common law de créer une zone d'exclusion repose sur la doctrine des pouvoirs accessoires. Bien que la doctrine des pouvoirs accessoires permette la mie en place de mesures « raisonnablement nécessaires » pour que la police puisse s'acquitter de ses fonctions, ces pouvoirs sont interprétés de façon restrictive par les tribunaux[915].

479. Comparativement aux articles 4 et 6 du RMU, les pouvoirs accessoires de common law permettant de désigner des zones d'exclusion étaient insuffisants pour désigner, établir, appliquer et maintenir des lieux protégés à Ottawa. L'existence et l'utilisation acceptable des pouvoirs de common law permettant de désigner des zones d'exclusion ou « tampons » sont souvent floues et les tribunaux ont interprété ces pouvoirs de façon restrictive[916]. Les pouvoirs en common law de désigner des zones d'exclusion peuvent faciliter l'application de la loi, mais ils ne peuvent généralement pas servir à prévenir la récidive ou à maintenir une zone sécurisée[917]. De même, la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC a déjà reproché aux policiers d'avoir abondamment utilisé les pouvoirs accessoires pour contrôler l'accès à une zone de manifestation[918].

480. Les policiers n'auraient donc pas pu exercer le pouvoir de common law de désigner une zone d'exclusion pour sécuriser un secteur aussi vaste que nécessaire à Ottawa. Les tribunaux ont critiqué l'utilisation par la police des pouvoirs de common law pour restreindre l'accès à des zones de plus de [traduction] « quelques mètres ou [quelques] dizaines de mètres »[919].

481. À l'inverse, les pouvoirs autorisés par le RMU permettaient aux autorités policières de maintenir une zone sécurisée au centre-ville d'Ottawa pour assurer l'application de la loi en toute sécurité et pour empêcher qu'une nouvelle occupation se produise après l'opération policière.

482. Quatrièmement, le RMU a éliminé la nécessité pour les agents de la GRC de devoir prêter serment (c.-à-d. être désignés comme gendarmes spéciaux en vertu de la LSP de l'Ontario) avant de pouvoir appliquer les infractions provinciales et les règlements municipaux. Le chef intérimaire Bell a décrit cette mesure comme ayant été [traduction] « essentielle » pour permettre au SPO de [traduction] « simplifier et de créer efficacement des organes opérationnels »[920]. Le chef intérimaire Bell s'occupait personnellement d'administrer le processus d'assermentation. Il l'a décrit comme un processus lourd et laborieux, composé de multiples couches, et qui prenait normalement plusieurs jours[921]. Bien que la chef adjointe par

---

915 *Fleming c Ontario*, 2019 CSC 45, paras. 43-46.

916 *Fleming c Ontario*, 2019 CSC 45, paras. 82-86; *R. v C.E.*, 2009 NSCA 79, paras. 36-39.

917 *Figueiras v Toronto (Police Services Board)*, 2015 ONCA 208, paras. 59-62, 89-91; *Teal Cedar Products Ltd. v Rainforest Flying Squad*, 2021 BCSC 1554, paras. 32-39.

918 Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, *Rapport final de la Commission sur les interventions de la GRC lors des manifestations contre le gaz de schiste dans le comté de Kent (Nouveau-Brunswick.)*, 2020.

919 *Teal Cedar Products Ltd. v Rainforest Flying Squad*, 2021 BCSC 1554, para. 34.

920 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, p. 130.

921 TRN00000008, Extrait du témoignage de Steve Bell, pp. 247-248.

intérim Ferguson ait minimisé l'importance de cette mesure en contre-interrogatoire[922], le témoignage du chef intérimaire Bell sur ce point devrait être retenu compte tenu de sa connaissance personnelle des difficultés liées au processus d'assermentation. Le surintendant en chef Pardy, de la PPO, a également dit que cette mesure avait servi à surmonter les problèmes d'accréditation des policiers interprovinciaux[923].

483. Cette mesure a simplifié la mobilisation des services de police à l'extérieur de l'Ontario, dont le Service de police de Vancouver, le Service de police d'Edmonton, la GRC, et le Service de police de Saskatoon[924].

484. Cinquièmement, le RMU a joué un rôle essentiel dans l'obtention des dépanneuses utilisées pour remorquer les camions qui bloquaient les rues d'Ottawa. Comme il a été expliqué précédemment, avant que la LMU ne soit invoquée, la police n'avait pas été en mesure d'obtenir la collaboration des fournisseurs de services de remorquage de véhicules lourds afin de retirer les véhicules qui bloquaient les rues d'Ottawa, en raison principalement de préoccupations relatives à la sécurité.

485. Bien que certains témoins de la police aient déclaré que la PPO avait obtenu des services de remorquage sans se fonder sur les pouvoirs prévus au RMU, ces témoignages étaient erronés[925]. La preuve (y compris la preuve documentaire contemporaine) démontre clairement que la PPO s'est appuyée sur les pouvoirs prévus par le RMU pour obliger les fournisseurs de services de remorquage à fournir des services afin d'appuyer l'opération de maintien de l'ordre public visant à mettre un terme à l'occupation à Ottawa.

486. En prévision de l'opération de maintien de l'ordre public visant à mettre un terme à l'occupation à Ottawa, la cellule de planification intégrée du SPO, de la PPO et de la GRC a mandaté la PPO pour qu'elle gère l'approvisionnement en dépanneuses de véhicules lourds en raison des relations qu'elle entretenait avec les compagnies[926].

487. En date du 13 février 2022, la PPO avait trouvé sept entreprises de remorquage de véhicules lourds disposées à mettre 34 dépanneuses de véhicules lourds à sa disposition[927]. Toutefois, la PPO n'avait conclu aucune entente avec l'un ou l'autre de ces fournisseurs, de sorte que d'importantes préoccupations subsistaient. Le commissaire Carrique a souligné à plusieurs reprises tout au long de son témoignage qu'il n'y avait aucune garantie que les conducteurs

---

922 TRN00000006, Extrait du témoignage de Patricia Ferguson, p. 184.
923 WTS.00000033.FR, Résumé d'entrevue – Carson Pardy, p. 18.
924 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 157; OPS.IR.00000001, Rapport institutionnel – Service de police d'Ottawa.
925 TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, p. 33.
926 TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, p. 116; TRN00000007, Extrait du témoignage de Carson Pardy, pp. 218-219.
927 OPP00001585, Courriel de Thomas Carrique concernant le remorquage de véhicules lourds, daté du 13 février 2022.

des dépanneuses respecteraient leur engagement et qu'ils fourniraient des services de remorquage[928].

488. La PPO a finalement demandé au ministère des Transports de l'Ontario (« MTO ») d'obtenir les dépanneuses qui ont été utilisées dans le cadre de l'opération policière menée à Ottawa. Le 16 février en mi-journée, le MTO avait confirmé la disponibilité de 11 dépanneuses de véhicules lourds auprès de trois entreprises, à la condition que les entreprises reçoivent une indemnisation de la PPO ou de la province pour les dommages causés par les manifestants à leurs véhicules ou à l'égard de réclamations par les propriétaires des véhicules remorqués. Cette condition était nécessaire puisque les entreprises avaient été informées par leurs assureurs que les risques reliés à l'opération ne seraient pas couverts. Plus tard le 16 février, l'une des trois entreprises de remorquage s'est retirée, de sorte qu'il ne restait que 10 dépanneuses. Dans la soirée du 16 février, les deux autres entreprises ont accepté de conduire leurs dépanneuses jusqu'à Ottawa en se fondant sur l'assurance du MTO et de la PPO qu'une lettre d'indemnisation leur serait remise en application de la LMU[929].

489. Le commissaire Carrique a relevé trois problèmes en lien avec l'obtention de dépanneuses sans recourir à la LMU. Premièrement, les entreprises de remorquage exigeaient une importante indemnité, ce qui aurait nécessité plus de temps (pour obtenir une approbation spéciale du ministre provincial des Finances)[930]. Deuxièmement, les entreprises de remorquage exigeaient des garanties de confidentialité, ce que la PPO ne pouvait leur accorder étant donné que la divulgation de l'identité des fournisseurs pourrait être exigée par la loi, p. ex. en vertu de la loi sur l'accès à l'information ou suivant une divulgation dans le cadre d'instances judiciaires[931]. Enfin, le commissaire Carrique a dit craindre que les entreprises de remorquage reviennent sur leur décision à l'approche de l'opération. Dans un rapport présenté le 22 février au sous-solliciteur général Di Tommaso, le commissaire Carrique a signalé que, même après le 15 février, [traduction] « la communauté des fournisseurs était très réticente à aider la police »[932].

490. Finalement, la PPO s'est appuyée sur les pouvoirs du RMU pour obtenir les dépanneuses qui ont servi à dégager les barrages érigés à Ottawa. Le 17 février 2022, la commissaire Lucki a délégué au commissaire Carrique le pouvoir de contraindre les entreprises de remorquage, sur demande, à offrir leurs services[933]. Dans une lettre datée du même jour, qu'il a envoyée aux entreprises de remorquage concernées, le commissaire Carrique a expressément invoqué le pouvoir conféré par l'art. 7 du RMU et a déclaré que [traduction] « la PPO exige maintenant que vous rendiez disponibles et fournissiez les biens et services essentiels demandés pour

---

928 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, pp. 305-306.
929 ONT00000179, Courriel de MTO concernant les demandes de dépanneuses, daté du 16 février 2022.
930 PB.NSC.CAN.00007378_REL.0001, Lettre de Thomas Carrique à Mario Di Tommaso, daté du 22 février 2022.
931 PB.NSC.CAN.00007378_REL.0001, Lettre de Thomas Carrique à Mario Di Tommaso, daté du 22 février 2022.
932 PB.NSC.CAN.00007378_REL.0001, Lettre de Thomas Carrique à Mario Di Tommaso, daté du 22 février 2022.
933 PB.NSC.CAN.00007378_REL.0001, Lettre sur l'autorisation de la GRC à une personne agissant au nom du commissaire, daté du 17 février 2022, p. 4.

l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de tout véhicule, équipement, structure ou objet formant un barrage à Ottawa ou à d'autres infrastructures essentielles dans la province de l'Ontario »[934]. Dans son témoignage, le commissaire Carrique a confirmé que de telles lettres avaient été envoyées à deux entreprises de remorquage[935].

491. Le 27 février, la PPO a facturé 666 787,94 $ à la GRC en lien avec ces services de remorquage[936]. L'indemnisation prévue à l'article 9 du RMU n'est permise que dans la mesure où les services ont été fournis à la suite d'une demande faite aux termes de l'article 7. Le seul scénario dans lequel la GRC serait tenue d'indemniser des conducteurs de dépanneuses est celui où les pouvoirs contraignants conférés par le RMU ont été exercés.

492. Le moment de l'arrivée des dépanneuses à Ottawa coïncide avec l'utilisation du RMU pour contraindre leur participation. Certaines des dépanneuses de véhicules lourds semblent être arrivées à Ottawa avant le 17 février 2022[937]. On peut lire dans une chaîne de courriels échangés entre la PPO et le MTO que les dépanneuses des entreprises de remorquage ont commencé à arriver à Ottawa le 16 février 2022. On peut y lire également que les entreprises de remorquage avaient accepté d'y conduire les dépanneuses à la demande de la PPO, compte tenu de la promesse selon laquelle une lettre officielle leur serait remise le lendemain conformément au RMU[938]. Autrement dit, les pouvoirs conférés par le RMU ont été nécessaires afin de persuader les entreprises de remorquage de se rendre à Ottawa avec les dépanneuses à temps pour l'opération de maintien de l'ordre public prévue le 18 février.

493. La PPO soutient que le pouvoir de contraindre les dépanneuses en vertu du RMU n'a pas été utilisé. À l'appui de cet argument, la PPO s'appuie sur un courriel de Kirk Richardson, l'expert en matière de dépanneuses de la PPO, daté du 20 février 2022, dans lequel il déclare que [traduction] « je ne crois pas que le règlement ait été utilisé pour les contraindre à remorquer, mais une référence au RMU a été faite en ce qui concerne la protection et l'indemnisation qui seraient offertes si des dommages étaient causés dans le cadre d'une manifestation »[939]. Avec respect, cette position n'est pas soutenable. Premièrement, il n'y a aucune distinction entre, d'une part, les dispositions sur l'indemnisation du RMU et de la LMU et, d'autre part, le recours à la contrainte en vertu de ces pouvoirs. Deuxièmement, compte tenu de la preuve claire à l'effet que la PPO a écrit à deux conducteurs de dépanneuses pour leur demander de l'aide, il ne fait aucun doute qu'ils ont été contraints par la loi de se conformer. En vertu de l'article 7 du RMU, toute personne était tenue de fournir des services essentiels si une personne autorisée (comme le commissaire Carrique) lui en faisait la demande. En application

---

934 PB.NSC.CAN.00007378_REL.0001, Lettre de Thomas Carrique à toutes les entreprises de remorquage identifiées, daté du 17 février 2022, p. 5.

935 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 141.

936 PB.CAN.00001628_REL.0001, Facture de l'Ontario à la GRC, daté du 17 février 2022; TRN00000023, Extrait du témoignage de Brenda Lucki, pp. 266-267.

937 TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, pp. 118, 149.

938 ONT00000179, Courriel de MTO concernant les demandes de dépanneuses, daté du 16 février 2022.

939 PB.NSC.CAN.00005777_REL.0001, Courriel de Kirkland Richardson concernant les remorquages et la LMU, daté du 20 février 2022.

du paragraphe 10(2) du RMU, une entreprise de remorquage qui aurait refusé de fournir des services de remorquage en dépit d'une demande de la PPO aurait commis une infraction. Bien que le commissaire Carrique ait indiqué dans le cadre de son résumé d'entretien que les entreprises de remorquage n'avaient pas été « contraintes »[940], il a précisé lors de son témoignage qu'il avait envoyé une demande aux conducteurs de dépanneuses et que, si ces derniers avaient refusé de s'y conformer, la PPO aurait été [traduction] « en mesure de les contraindre »[941]. Il a admis que les entreprises de remorquage auraient commis une infraction si elles avaient refusé de se conformer à sa demande[942]. La PPO semble soutenir la position qu'étant donné qu'aucune accusation pour non-conformité n'a été portée à l'encontre d'une compagnie de remorquage, elle n'a exercé aucune contrainte.

h. Recours aux mesures prévues par la LMU à l'extérieur d'Ottawa

494. Malgré la dispersion des barrages frontaliers, la situation est demeurée, instable et imprévisible. L'effet dissuasif des mesures prévues par la LMU militait contre la menace de nouvelles manifestations et de nouveaux barrages illégaux[943].

495. La couverture médiatique à l'échelle nationale relative aux mesures prévues à la LMU a vraisemblablement eu un effet dissuasif sur les manifestants. Partout au pays, les corps policiers ont émis des communiqués en lien avec la LMU et les mesures qui y étaient prévues :

- À Coutts, la GRC a distribué des dépliants aux manifestants pour les informer de leurs obligations prévues à la LMU[944]. Le maire Willett a témoigné que les manifestants étaient préoccupés par les conséquences potentielles des mesures prévues par la LMU, craignant notamment que leurs comptes bancaires soient bloqués et que leur assurance soit annulée, et que ces conséquences potentielles ont contribué à les convaincre de quitter les lieux du barrage après les arrestations effectuées par la GRC le 14 février 2022[945]. Le SMA Degrand a reconnu que les mesures prévues à la LMU pouvaient avoir eu un effet dissuasif sur les manifestants à Coutts[946].

- De même, le Service de police de Winnipeg a distribué des dépliants aux manifestants présents à l'extérieur de l'Assemblée législative du Manitoba pour

940 WTS.00000039.FR, Résumé d'entrevue – Thomas Carrique, p. 10.
941 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 141.
942 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 141.
943 TRN00000018, Extrait du témoignage de Drew Dilkens, p. 124.
944 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 195; PB.NSC.CAN.00008361_REL.0001, Alberta Avis de la GRC de l'Alberta aux participants à une manifestation.
945 WTS.00000012.FR, Résumé d'entrevue – Jimmy Willett, p. 4.
946 WTS.00000003.FR, Résumé d'entrevue – Marlin Degrand, p. 3.

les informer du recours à la LMU et les avertir des conséquences potentielles des mesures qui y étaient prévues[947].

- À Surrey, en Colombie-Britannique, l'autoroute du Pacifique a repris son service régulier le 15 février, mais des manifestations se sont poursuivies après cette date, ce qui a donné lieu notamment à une nouvelle interruption de service au PDE pendant environ sept heures et trente minutes le 19 février[948]. Le ou vers le 18 février, la GRC de Surrey s'est fondée sur l'article 7 du RMU pour exiger qu'une compagnie de remorquage fournisse ses services[949]. Bien qu'il n'existe aucune preuve indiquant si ces services ont effectivement été utilisés, leur disponibilité pourrait avoir dissuadé les manifestants.

- À Windsor, où le barrage du pont Ambassador avait été démantelé avant que la LMU ne soit invoquée, les mesures prises en vertu de la LMU ont tout de même joué un rôle précieux. La situation est demeurée instable après que le pont ait été dégagé, à tel point que la Cour supérieure de Justice a prolongé l'injonction contre le barrage du pont le 18 février 2022, soulignant qu'il y avait une [traduction] « preuve de l'intention exprimée par les manifestants de maintenir leur barrage malgré l'ordonnance du 11 février »[950]. Les manifestants comptaient tenter de rétablir le barrage en tirant parti du fait que des ressources policières à Windsor avaient été redéployées à Ottawa[951]. Suivant le recours à la LMU, la PPO a adapté sa stratégie médiatique pour inclure des messages destinés aux manifestants en lien avec celle-ci[952]. Le surintendant Earley et le chef adjoint Crowley ont tous deux admis que les mesures prévues par la LMU avaient pu avoir un effet dissuasif sur ces plans[953].

i. Autres mesures

496. Le Canada reconnaît que les mesures prévues par la LMU n'ont pas toutes joué un rôle dans la résolution de l'état d'urgence. Bien que de telles mesures aient été raisonnablement considérées comme nécessaires au moment où elles ont été adoptées, au fur et à mesure de l'évolution de la situation, l'urgence a été levée sans qu'il n'ait été nécessaire d'y recourir.

497. Cependant, les mesures devraient être examinées à la lumière non pas de la façon dont l'urgence a été réellement résolue, mais de ce qui aurait pu être raisonnablement jugé nécessaire compte tenu de l'information disponible à la date où les mesures ont été mises en

---

947 MAN00000070, Courriel de Dave Dalal, daté du 22 février 2022; MAN00000071, Avis d'expulsion du Service de police de Winnipeg.

948 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 58-59.

949 PB.NSC.CAN.00005444_REL.0001, Courriel du remorqueur [caviardé], à la GRC de Surrey, daté du 18 février 2022.

950 WIN00001889, Ordonnance de l'Honorable Morawetz, daté du 18 février 2022; *Windsor (City) v Persons Unknown*, 2022 ONSC 1168, para. 47.

951 TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 73,75.

952 TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, p. 73.

953 TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, p. 73; TRN00000018, Extrait du témoignage de Jason Crowley, p. 225.

place. De plus, bon nombre de ces mesures étaient nécessaires car, par leur effet dissuasif, elles ont permis de convaincre des individus de mettre un terme aux barrages et aux occupations illégaux. Le fait que certaines des dispositions de la LMU n'aient pas été utilisées ou ne l'aient été que dans une mesure restreinte n'indique pas que la gouverneure en conseil n'avait pas de motifs raisonnables de croire que les mesures étaient fondées pour faire face à l'urgence au moment de leur adoption.

498. Les mesures contenues dans le DMEU qui concernent le CANAFE n'ont pas joué un rôle significatif dans la résolution de l'urgence, ce qui pourrait cependant être attribuable au fait que l'urgence a été levée dans un court délai. Le DMEU exigeait qu'un certain nombre d'entités déposent des déclarations auprès du CANAFE dans certaines circonstances, mais seulement un très petit nombre de déclarations ont été déposées alors que les mesures étaient en vigueur[954]. Si l'urgence s'était prolongée, ces mesures auraient pu permettre au CANAFE de recevoir des déclarations supplémentaires de la part de plateformes de financement participatif ou de fournisseurs de services de paiement. S'il avait été soupçonné qu'une déclaration était pertinente en lien avec le financement d'activités terroristes, la LRPCFAT aurait exigé qu'elle soit divulguée aux autorités policières.

499. L'urgence relative au Convoi a mis en lumière les risques associés aux plateformes de financement participatif. Le ministère des Finances connaissait depuis des années les risques de financement antiterroriste associés aux plateformes de financement participatif[955]. Au terme de l'urgence, les mesures sont devenues permanentes grâce à des modifications apportées aux règlements pris en vertu de la LRPCFAT[956]. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces mesures, qui dépendra de la quantité et de la qualité des déclarations soumises par les nouvelles entités déclarantes[957].

500. La mesure autorisant l'ASFC à refuser l'entrée à un étranger qui cherchait à entrer au Canada afin de participer aux barrages a également été peu utilisée. De nombreuses personnes qui voulaient entrer au Canada pour participer au convoi de la liberté n'étaient pas vaccinées et se sont fait refuser l'entrée pour cette raison, conformément aux décrets pris en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine* qui étaient alors en vigueur[958]. Le pouvoir conféré par le RMU de refuser l'entrée a été exercé pour refuser l'entrée de deux personnes au Canada[959]. Toutefois, au moment où les mesures ont été mises en place, il n'était pas possible de savoir à quelle fréquence il aurait pu être nécessaire d'y recourir au cours d'une urgence d'une durée inconnue.

---

954 WTS.00000055.FR, Résumé d'entrevue – CANAFE, p. 8.
955 WTS.00000078.FR, Résumé d'entrevue – La vice-première ministre, p. 9; WTS.00000055.FR, Résumé d'entrevue – CANAFE, p. 9.
956 CCF00000042, Amendement de la LRPCFAT (DORS/2022-76), p. 1166.
957 WTS.00000055.FR, Résumé d'entrevue – CANAFE, p. 9.
958 WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, p. 13.
959 WTS.00000046.FR, Résumé d'entrevue – ASFC, p. 14.

j. Les mesures prévues par la LMU étaient ciblées, limitées dans le temps et proportionnées

501. Bien que la situation à laquelle le pays était confronté au 14 février 2022 ait été instable et imprévisible, le Canada a voulu intervenir d'une manière limitée et proportionnée. Comme l'a déclaré le premier ministre à ce moment, la LMU n'allait pas demeurer en vigueur [traduction] « une minute de plus que ce qui était absolument nécessaire »[960]. Les mesures prévues par la LMU ont été instaurées le 15 février 2022 et ont été levées huit jours plus tard, lorsque la gouverneure en conseil a révoqué la proclamation de l'état d'urgence. Les mesures prévues par la LMU respectaient pleinement la *Charte* et le partage des compétences prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867*[961].

k. Impact limité sur les individus

i. Impact du RMU sur les individus

502. L'article 2 du RMU prévoyait l'interdiction de participer à une assemblée publique dont il était raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix au moyen de barrages. Cette disposition n'aurait pas raisonnablement pu être limitée à des lieux en particulier, compte tenu de l'évolution et de la fluidité de la situation dans tout le pays et de l'érection constante de nouveaux barrages.

503. Le RMU n'interdisait pas toutes les manifestations, seulement celles qui donnaient lieu à des activités interdites (comme les barrages). À Ottawa, après que les principaux lieux d'occupation eurent été dégagés, des manifestants ont continué à manifester pacifiquement près du Musée canadien de la guerre[962]. De même, le pouvoir de créer des zones d'exclusion a été exercé de manière à en minimiser l'impact sur les manifestants et le public. En effet, la superficie de ces zones d'exclusion a été réduite progressivement à mesure que l'occupation illégale a été démantelée[963].

504. La mesure qui, dans le RMU, permettait de contraindre des entreprises de remorquage à fournir des services a été mise en œuvre de manière à réduire au minimum les préoccupations en matière de sécurité pour ces entreprises. Les conducteurs de dépanneuses ont été accompagnés par une escorte policière. Les dépanneuses ont été revêtues de décals de la police pour masquer le nom des entreprises afin d'éviter tout risque de représailles à leur égard[964]. Les conducteurs de dépanneuses ont été rémunérés au taux du marché pour leurs services et

---

960 TRN00000030, Extrait du témoignage de Katie Telford, p. 217.

961 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria (R.-U.), ch. 3, art. 91, reproduite à L.R.C. (1985), Annexe II, No 5.

962 SSM.NSC.CAN.00003227, Note de service sur la révocation de la déclaration d'urgence d'ordre public en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence,* daté du 23 février 2022.

963 WTS.00000030.FR, Résumé d'entrevue – Robert Bernier, p. 24.

964 WTS.00000030.FR, Résumé d'entrevue – Robert Bernier, p. 24.

ont été indemnisés contre toute perte qu'ils ont pu subir parce qu'ils s'étaient conformés à leurs obligations sous le régime du RMU.

505. Le RMU respectait les libertés fondamentales garanties par l'article 2 de la *Charte*. L'article 2 de la *Charte* protège les libertés de conscience et de religion, d'expression, de réunion pacifique et d'association. Quiconque assiste à une manifestation bénéfice d'une partie ou de l'ensemble totalité de ces libertés fondamentales, mais les manifestations ne constituent pas dans tous les cas un exercice de libertés fondamentales.

506. Le RMU a été adopté en réponse à une situation comportant une gamme d'activités de manifestation, y compris des activités contemporaines et raisonnablement appréhendées, qui échappaient à la portée des libertés fondamentales protégées par la *Charte*. Certains aspects des occupations et des barrages à l'origine des mesures d'urgence étaient coercitifs, et la coercition est contraire à l'objectif qui sous-tend les libertés fondamentales[965]. En ce qui concerne l'alinéa 2b) de la *Charte*, les menaces de violence ne constituent pas un exercice de la liberté d'expression parce que « la menace de violence mine la règle de droit » et parce que « la menace de violence prive de la liberté de choix et compromet la liberté d'action »[966].

507. Par analogie, les rassemblements qui emploient la force physique, sous forme d'occupations durables ou irréductibles de l'espace public qui empêchent les résidents et d'autres personnes d'exercer leurs activités de la vie quotidienne afin de les intimider et d'imposer leur assentiment, ne constituent pas un exercice de la liberté de réunion pacifique, mais plutôt des actes coercitifs. De même, les occupations ou les barrages qui empêchent l'application des lois ordinaires par l'intimidation ou l'expulsion des agents de la paix dégénèrent en anarchie et minent ainsi la primauté du droit. De tels rassemblements doivent être distingués des actes de désobéissance civile, qui ne sont pas coercitifs, mais qui acceptent pacifiquement l'application de la loi afin d'attirer l'attention sur sa prétendue injustice. De plus, le fait de regrouper des véhicules sur la voie publique afin de la bloquer ne constitue pas en soi une assemblée, et n'est pas accessoire à une assemblée. Il s'agit d'une action coercitive distincte qui peut être réglementée sans limiter la liberté de réunion pacifique.

508. Si les mesures prévues par la LMU ont effectivement limité les libertés fondamentales énoncées à l'article 2 de la *Charte*, ces limites étaient justifiées. Elles interdisaient un éventail étroit et défini d'activités entourant et précédant les menaces de violence, et les occupations et les barrages, en réponse à une crainte raisonnée de préjudice. Le démantèlement des occupations et des barrages existants s'est révélé difficile et il y avait un risque important que de nouveaux barrages et occupations se mettent en place. Les activités qui pourraient renforcer les barrages existants, les rendre plus difficiles à démanteler ou entraîner l'érection de nouveaux barrages ont été interdites pendant la courte période au cours de laquelle les mesures prévues par la LMU étaient en vigueur. Ces mesures ont été adaptées afin de ne limiter les libertés fondamentales que dans la mesure raisonnablement nécessaire pour mettre fin aux

---

965 *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 RCS 295, pp. 336-337.
966 *R. c. Khawaja*, 2012 CSC 69, para. 70.

graves préjudices causés par l'urgence relative au Convoi, et les effets des mesures étaient proportionnels. Les considérations susmentionnées relatives à la nécessité et à l'efficacité des mesures appuient également la justification des mesures sous le régime de l'article premier de la *Charte*.

ii. Impact du DMEU sur les individus

509. Une grande part des critiques formulées à l'égard des mesures prévues par la LMU a porté sur le DMEU. Si le gel de comptes bancaires (et la suspension d'autres services financiers) est une mesure extraordinaire, elle était justifiée par l'urgente nécessité de mettre un terme aux barrages de manière pacifique. Le DMEU était un moyen adapté et proportionné d'atteindre cet objectif.

510. L'objectif du DMEU n'était pas de punir les manifestants, mais de les convaincre de se disperser pacifiquement. Conformément à cet objectif, le Canada et les autorités policières ont tenté de persuader les manifestants à quitter sans qu'il ne soit nécessaire de geler leurs comptes. Les manifestants ont été avisés avant l'imposition de mesures financières. L'intention du gouvernement de geler les comptes a été annoncée dans le cadre de la conférence de presse du 14 février annonçant l'invocation de la LMU, sujet largement rapporté dans les médias. Dans le cadre de cette annonce, la vice-première ministre a déclaré ceci :

> [Traduction] Aujourd'hui, nous vous signifions un avis : si votre camion est utilisé dans ces manifestations, vos comptes d'entreprise seront bloqués. L'assurance de votre véhicule sera suspendue. Renvoyez vos semi-remorques à la maison.[967]

Rappelons que le SPO a distribué des dépliants aux manifestants les avertissant que leurs comptes pourraient être gelés s'ils ne quittaient pas les barrages. La GRC a tenté de communiquer avec des camionneurs pour vérifier s'ils continuaient de participer aux barrages avant de transmettre l'information aux fournisseurs de services financiers[968].

511. L'Association des banquiers canadiens s'est plainte du fait que le DMEU ne fournissait pas de « liste » des « personnes désignées »[969]. Cette critique témoigne d'une mauvaise compréhension de ce que le DMEU tentait de réaliser. Plutôt que de fournir une liste de « personnes désignées », le DMEU a utilisé un modèle « hybride » qui s'appuyait en partie sur les listes fournies par la GRC et en partie sur les données internes et les systèmes de conformité des fournisseurs de services financiers. Grâce à leurs processus de surveillance habituels, les fournisseurs de services financiers ont accès aux données sur les transactions et

---

967 PB.CAN.00001137_REL.0001, Transcription de la conférence de presse pour annoncer l'invocation de la LMU, daté du 14 février 2022.

968 PB.CAN.00000781_REL.0001, Déclaration sous serment de Denis Beaudoin, assermenté le 4 avril 2022, paras. 25-26.

969 CBA00000002, Liste de questions de l'Association des banquiers canadiens, daté du 15 février 2022.

à des algorithmes pour signaler les transactions suspectes auxquelles les autorités policières n'ont pas accès en temps réel. Il était essentiel que le DMEU ne se fonde pas uniquement sur une « liste », mais qu'il se fonde également sur les systèmes de conformité internes[970].

512. L'utilité de ces systèmes internes de conformité a été démontrée par les actions de la TD. Comme nous l'avons expliqué plus haut, la TD a appris grâce à ses processus de surveillance habituels qu'un de ses titulaires de compte détenait un million de dollars ayant été amassés dans le cadre d'une campagne GoFundMe, et a donc gelé le compte de ce titulaire. Le DMEU a imposé à tous les fournisseurs de services financiers l'obligation légale de prendre le type de mesure que la TD avait prise volontairement.

513. Bien que le DMEU ne contienne aucune disposition d'appel expresse par laquelle les clients pouvaient contester une décision de geler leur compte, les fournisseurs de services financiers devaient vérifier « de façon continue » si un client était une « personne désignée ». Par conséquent, si un client croyait que son compte était gelé de façon inappropriée, il pouvait communiquer avec son institution financière pour se plaindre de la même manière que si son compte avait été gelé pour d'autres raisons (comme lorsqu'une institution financière gèle un compte en raison d'un soupçon d'activité frauduleuse). Quoi qu'il en soit, la preuve ne démontre pas de cas d'« erreur sur la personne », c'est-à-dire que le compte d'une personne a été gelé même si cette personne n'était pas une personne désignée[971].

514. La GRC n'a, à aucun moment, divulgué de renseignements relatifs à des individus qui avaient seulement fait un don aux Convois de la liberté ou qui avaient acheté de la marchandise liée au Convoi de la liberté[972]. En théorie, les mesures prévues par la LMU auraient pu s'appliquer pour contraindre les fournisseurs de services financiers à geler les comptes de chaque donateur. Toutefois, compte tenu de l'utilisation du temps présent dans la définition de « personne désignée », l'obligation de cesser les opérations ne s'appliquerait que si une personne fournissait activement un soutien continu aux barrages. De plus, comme le DMEU n'était pas d'application rétroactive, il ne s'appliquait pas aux dons effectués avant le 15 février 2022.

515. Le DMEU n'a prévu aucun impact sur les « personnes désignées » au-delà de la période durant laquelle il était en vigueur. Certains manifestants ont affirmé qu'ils avaient subi des répercussions à long terme en raison du DMEU, mais ils n'ont fourni aucune preuve documentaire pour corroborer leurs affirmations (ou pour établir que, si cela s'était produit, que c'était en raison des mesures prises en vertu du DMEU)[973]. S'il y a effectivement eu de telles répercussions, celles-ci représentent des cas isolés pour lesquels les fournisseurs de services financiers ont mis des mesures en place de leur propre initiative, et non en vertu du DMEU. Par exemple, il est possible que des personnes désignées dont les comptes ont été

970 TRN00000025, Extrait du témoignage de Isabelle Jacques, p. 55.
971 TRN00000025, Extrait du témoignage de Isabelle Jacques, p. 160.
972 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 59.
973 TRN00000014, Extrait du témoignage de Steve Charland, pp. 188-189; TRN00000014, Extrait du témoignage de Christopher Barber, p. 124.

bloqués n'aient pu effectuer leurs paiements automatisés, ce qui a ensuite eu un impact négatif sur leur cote de crédit. Toutefois, étant donné que les comptes n'ont été bloqués que pendant une période de quelques jours, de telles répercussions auraient été minimes.

516. Avec le recul, les mesures qui permettaient de geler des comptes risquaient d'entraîner des difficultés extrêmes. Dans une certaine mesure, cela était inévitable, car permettre un accès continu aux fonds aurait miné l'effet dissuasif du DMEU. Par exemple, le DMEU s'appliquait aux comptes conjoints et avait donc une incidence sur des titulaires de comptes conjoints qui n'étaient pas directement impliqués dans les activités prohibées. Toutefois, si le DMEU n'avait pas été appliqué aux comptes conjoints, cela aurait créé une faille importante qui en aurait miné l'efficacité. De plus, bien que le DMEU prévoyait moins de protections que les régimes de sanctions traditionnels, il faut tenir compte de la période très courte au cours de laquelle les comptes ont été gelés et du fait que les personnes désignées pouvaient faire dégeler leurs comptes simplement en quittant les barrages illégaux. Néanmoins, comme il appert du témoignage de la sous-ministre adjointe Isabelle Jacques, il aurait été préférable, avec le recul, que le DMEU inclue une exception limitée grâce à laquelle les fournisseurs de services financiers auraient pu permettre l'utilisation de fonds en cas de difficultés extrêmes[974].

517. En pratique, la durée des mesures permettant de geler des comptes a été limitée. Le processus de dégel a également minimisé les effets sur les titulaires de comptes. Une « liste » établie de personnes désignées aurait contraint les fournisseurs de services financiers à continuer de geler des comptes jusqu'à ce que les personnes désignées soient officiellement « rayées de la liste » par les organismes d'application de la loi. Plutôt que d'adopter cette approche, l'article 3 du DMEU exigeait que les fournisseurs de services financiers vérifient « de façon continue » si un client était une « personne désignée ». Par conséquent, les institutions financières ont pu dégeler des comptes dès qu'une personne a mis un terme à sa participation aux activités prohibées. Après l'entrée en vigueur du DMEU, plusieurs fournisseurs de services financiers ont exprimé des préoccupations concernant la sécurité des employés de première ligne qui pourraient être confrontés par des personnes dont les comptes avaient été gelés. Le ministère des Finances a commencé à élaborer une autre approche exigeant que les personnes désignées communiquent avec les organismes d'application de la loi pour faire dégeler leurs comptes[975]. Toutefois, la mise en œuvre du DMEU a été levée avant que cette autre approche ne soit entièrement élaborée.

518. De plus, lorsque la GRC était informée qu'une personne n'était plus une « personne désignée » (p. ex. parce qu'elle avait quitté la manifestation illégale à Ottawa), elle en informait les institutions financières[976].

---

974 TRN00000025, Extrait du témoignage de Isabelle Jacques, p. 112.

975 SSM.CAN.00001846_REL.0001, Courriel du sous-ministre Sabia, transf. : Application de la *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 21 février 2022.

976 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 61.

519. Pour la plupart des « personnes désignées », les comptes ont été gelés pendant cinq ou six jours seulement. La GRC a transmis des renseignements aux fournisseurs de services financiers le 16 février 2022 et les fournisseurs de services financiers ont entrepris de geler des comptes en réponse à ces renseignements le lendemain, le 17 février[977]. Selon le rapport de l'Association des banquiers canadiens daté du 17 février, seulement 76 comptes avaient été gelés à cette date (c.-à-d. moins de 30 % du nombre total de comptes qui, au bout du compte, étaient gelés au 20 février 2022)[978]. Le 21 février 2022, la GRC a avisé les fournisseurs de services financiers qu'à sa connaissance, aucune personne ou entité n'était encore une « personne désignée »[979]. L'Association des banquiers canadiens a déclaré que les banques avaient commencé à dégeler des comptes à cette date et qu'au 23 février, la « grande majorité » des comptes avaient été dégelés[980]. Le 24 février, l'Association des banquiers canadiens a signalé que plus aucun compte n'était gelé en vertu du DMEU (certains comptes étaient encore gelés en vertu d'autres ordonnances judiciaires)[981].

520. Les mesures prévues dans le DMEU étaient entièrement conformes à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives prévue à l'art. 8 de la *Charte*. Le gel des biens en vertu du DMEU ne constituait pas une « saisie » au sens de l'art. 8, qui n'a pas été interprété comme protégeant les droits de propriété en soi. La Cour suprême a expliqué qu'une interprétation de l'art. 8 de la *Charte* qui permettait de remettre en cause « de simples restrictions à l'exercice du droit de propriété » excéderait l'objet de la protection[982].

521. Pour qu'il en découle une saisie au sens de l'art. 8, la prise ou la restriction de biens par le gouvernement doit porter atteinte au droit à la protection de la vie privée, comme cela peut être le cas lorsque des biens sont placés sous le contrôle du système de justice à des fins liées à des enquêtes et des poursuites criminelles. L'obligation de cesser les opérations en vertu de l'article 2 du DMEU a été imposée dans le but d'encourager les gens à cesser de participer aux activités illégales et non dans le cadre d'une enquête administrative ou criminelle ou d'une poursuite.

l. Portée nationale des mesures prévues par la LMU

522. Les mesures prévues par la LMU étaient applicables dans l'ensemble du Canada et non seulement dans les provinces qui étaient aux prises avec des barrages. Cela était nécessaire pour deux raisons. Tout d'abord, les participants aux barrages et leur soutien financier provenaient de partout au pays (et de l'étranger). Pour que le DMEU puisse perturber efficacement le financement des barrages, il était essentiel que l'ensemble du système

977 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, paras. 61-62.
978 SSM.CAN.00000036_REL.0001, Rapport sur les données financières de l'Association des banquiers canadiens, daté du 17 février 2022.
979 DOJ.IR.00000011.FR, Rapport institutionnel – GRC, para. 61.
980 SSM.CAN.00000223_REL.0001, Courriel d'Isabelle Jacques concernant l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence*, daté du 23 février 2022.
981 DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 11.
982 *Québec (Procureur général) c. Laroche*, 2002 CSC 72, para. 52.

financier canadien soit soumis aux mêmes règles. Si le DMEU ne s'était pas appliqué partout au Canada, les manifestants auraient pu continuer d'accéder à des fonds et à participer à des activités de financement participatif dans les provinces exemptées[983].

523. Deuxièmement, les manifestations avaient continué à « surgir » dans tout le pays et il était impossible de savoir où risquait d'être érigé le prochain barrage. Par exemple, lorsque la police a démantelé les barrages de Windsor et d'Ottawa, il y avait un risque que les camionneurs se regroupent et érigent un nouveau barrage dans une autre ville[984]. Les menaces de barrages ont subsisté dans tout le pays bien après que la loi soit invoquée[985]. L'utilisation des médias sociaux pour coordonner les barrages à travers le pays constituait un phénomène national qui nécessitait une solution nationale.

m. Application des mesures prévues par la LMU à des entités non fédérales

524. La LMU n'a pas fait entrave aux compétences législatives exclusives des provinces. L'Alberta et la Saskatchewan ont exprimé leurs préoccupations concernant l'incidence du DMEU sur les fournisseurs de services financiers sous réglementation provinciale. La LMU et les mesures prises en vertu de celle-ci constituent des exercices valables de la compétence du Parlement : certaines relevaient d'un champ de compétence fédérale habituel et d'autres étaient temporairement justifiées en vertu du volet « urgence » de son pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada (« POBG »)[986]. En situation d'urgence, le volet « urgence » du pouvoir de faire des lois pour la POBG autorise la prise de mesures fédérales temporaires dans tout domaine qui relèverait de la compétence provinciale en temps normal[987]. Le fait que des mesures d'urgence fédérales puissent toucher des domaines relevant habituellement des provinces est l'une des raisons d'être du pouvoir du Parlement en situation d'urgence.

525. De plus, les mesures prévues par la LMU n'ont pas indûment nui à la capacité des provinces de prendre des mesures relevant de leur compétence. Elles étaient restreintes et limitées dans le temps et s'appliquaient de façon concurrente avec les mesures prises par les provinces. Elles ont ni supplanté les lois provinciales ni contrevenu à celles-ci.

526. Le Parlement réglemente déjà les opérations bancaires en vertu du paragraphe 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il est vrai qu'en situation non urgente, la réglementation de nombreux autres fournisseurs de services financiers relève principalement de la compétence des législatures provinciales en vertu des paragraphes 92(13) et (16). Cela inclut les

---

983 WTS.00000074.FR, Résumé d'entrevue – Janice Charette et Nathalie Drouin, p. 12; TRN00000026, Extrait des témoignages de Janice Charette et Nathalie Drouin, pp. 304-306.

984 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 126.

985 DOJ.IR.00000006.FR, Rapport institutionnel – ASFC, pp. 56-60; TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, p. 97.

986 *Loi constitutionnelle de 1867,* art. 91.

987 *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373, para. 171; Patrick J. Monahan, Byron Shaw et Padraic Ryan, *Constitutional Law*, 5e édition (Toronto: Irwin Law, 2017), p. 268.

coopératives de crédit, les sociétés d'assurance, les sociétés de fiducie et de prêt, les courtiers en valeurs mobilières et les conseillers en placement. Cependant, même à l'extérieur du volet « urgence » du pouvoir de faire des lois pour la POBG, ces institutions ne sont pas des enclaves exemptes de l'application de toutes lois fédérales. Le Parlement peut accessoirement viser ces institutions lorsqu'il exerce un pouvoir relevant d'un champ de compétence fédérale. Par exemple, elles sont assujetties à la réglementation du CANAFE et à diverses exigences de déclaration conformément à d'autres lois, comme la *Loi de l'impôt sur le revenu*[988].

527. Le ministère des Finances a examiné la possibilité de modifier la *Loi sur les banques* pour obliger les banques à bloquer les comptes de personnes impliquées dans le financement des barrages illégaux, mais une telle démarche était imparfaite, car une loi ordinaire ne s'applique qu'aux institutions financières sous réglementation fédérale. Si de telles mesures s'étaient appliquées uniquement aux fournisseurs de services financiers sous réglementation fédérale dans le but de faire cesser les opérations des participants aux barrages, ces derniers se seraient simplement tournés vers des fournisseurs de services financiers sous réglementation provinciale[989]. Il était donc nécessaire que le gouvernement fédéral invoque ses pouvoirs d'urgence pour étendre ce genre de réglementation aux institutions sous réglementation provinciale.

VIII. Révocation

528. Après l'invocation de la LMU, il y a eu une surveillance très minutieuse, par la voie de rencontres quotidiennes de hauts fonctionnaires et de ministres, de la façon dont les mesures étaient mises en œuvre et de l'incidence qu'elles avaient. Cette surveillance a consisté notamment à obtenir des mises à jour sur l'intervention policière extrêmement importante qui a eu lieu à Ottawa à compter du 18 février[990] et sur la désescalade aux principaux PDE[991].

529. Les fonctionnaires étaient conscients du fait que la LMU ne prévoit aucun critère précis ou un test aux fins de sa révocation, mais du point de vue de sa politique sous-jacente, le besoin reconnu était de mettre fin aux mesures le plus tôt possible, mais pas au point de permettre que l'urgence se reproduise[992].

---

988 Voir par exemple la *LRPCFAT*, art. 5; *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5e suppl.), art. 231.2, Partie XVIII.

989 TRN00000024, Extrait du témoignage de John Ossowski, pp. 97-99; TRN00000025, Extrait des témoignages de Michael Sabia et Isabelle Jacques, pp. 45, 46, 80-81, 98; PB.NSC.CAN.00002419, Contestations du mandat – Considérations, pp. 6-8; WTS.00000059.FR, Résumé d'entrevue – Ministère des Finances, p. 7; SSM.CAN.00003764, Note de service du sous-ministre Sabia à la vice-première ministre Freeland; DOJ.IR.00000003.FR, Rapport institutionnel – Ministère des Finances, p. 7.

990 SSM.NSC.CAN.00000403_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 18 février 2022, p. 5.

991 TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 87; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 204-207.

992 TRN00000026, Extrait du témoignage de Jeffery Hutchinson, pp. 51-53; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 204-208; SSM.CAN.00000429_REL.0001, Courriel concernant les critères de révocation de la

530. Les réunions du GII tenues quotidiennement entre le 16 et le 22 février font état d'une situation nationale qui se stabilisait au fil des jours[993]. Lors d'une réunion du GII tenue le 23 février, le premier ministre a entamé une discussion sur la possibilité de révoquer la déclaration d'état d'urgence. La mise à jour de la situation fournie était que même s'il y avait encore quelques activités, celles-ci se situaient à un niveau gérable sans les pouvoirs conférés par la LMU[994].

531. Le 23 février, la greffière du Conseil privé a remis une note de service sur la révocation de la LMU au premier ministre pour qu'il prenne une décision. Cette note de service a passé en revue la situation globale telle qu'elle avait évolué depuis le 14 février, et a évalué que la situation nationale n'était plus à ce point urgente et critique qu'elle constituait une urgence nationale. Entre autres choses, cette note a souligné que les participants aux manifestations à Ottawa et aux PDE ciblés s'étaient dispersés, que la réémergence potentielle était surveillée, que les mesures temporaires prévues par la LMU permettant de geler des fonds avaient efficacement dissuadé les manifestations illégales pendant que les manifestations pacifiques et légales se poursuivaient, que la situation s'était stabilisée et que les autorités policières et le gouvernement avaient la capacité de la gérer avec leurs pouvoirs existants[995].

532. Le Canada et l'Ontario ont tous deux révoqué leurs déclarations d'état d'urgence le 23 février 2022[996].

REPRÉSENTATIONS JURIDIQUES

I. Le mandat de la Commission et l'utilisation du recul

533. La Commission a comme mandat d'examiner les circonstances ayant donné lieu à la déclaration d'état d'urgence ainsi que les mesures prises par la gouverneure en conseil au moyen du RMU et du DMEU et d'en faire rapport, en particulier en ce qui concerne l'incidence de certaines questions de fait spécifiques. Le commissaire est chargé de présenter des conclusions sur l'utilisation de la LMU ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises, et de faire des recommandations sur celles-ci ainsi que sur d'autres questions[997].

LMU, daté du 21 février 2022; SSM.NSC.CAN.00003227_REL.0001, Note de service – Révocation de la déclaration d'urgence d'ordre public en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

993 SSM.NSC.CAN.00000401_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 16 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000402_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 17 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000403_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 18 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000404_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 19 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000405_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 20 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000406_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 21 février 2022; SSM.NSC.CAN.00000407_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 22 février 2022.

994 SSM.NSC.CAN.00000408_REL.0001, Procès-verbal de la réunion du GII, daté du 23 février 2022.

995 SSM.NSC.CAN.00003227_REL.0001, Note de service – Révocation de la déclaration d'urgence d'ordre public en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, pp. 1-2.

996 ONT.IR.00000001, Rapport institutionnel – Ontario, pp. 4, 20.

997 C.P. 2022-392 (25 avril 2022); *Loi sur les mesures d'urgence* (L.R.C. (1985), ch. 22 (4e suppl.)).

534. Au cours de l'enquête, la Commission a entendu de nombreux témoignages sur la façon dont s'est déroulée l'urgence relative au Convoi et sur la façon dont différents acteurs, des gouvernements aux autorités policières, y ont réagi. Avec le recul, compte tenu de la transparence extraordinaire adoptée durant l'enquête et de la connaissance de faits qui n'étaient pas disponibles lorsque les décisions ont été prises, il pourrait être tentant d'imaginer d'autres façons de gérer l'urgence relative au Convoi. Le Canada demande à la Commission d'éviter toute distorsion qui pourrait être causée par le recul dans de telles circonstances et qui pourrait donner la fausse impression qu'une résolution pacifique et rapide des barrages était inévitable ou se profilait à l'horizon[998]. Le Canada souscrit à l'approche adoptée par le commissaire Campbell dans le rapport final de la Commission sur le SRAS, dans lequel il écrit ce qui suit :

> [Traduction] Dans une enquête portant sur un état d'urgence, il est essentiel que l'intérêt public soit servi par un compte rendu complet de ce qui s'est passé et une liste de leçons à en tirer. Pour le faire de façon rigoureuse, il sera nécessaire de prendre du recul. Cela est injuste lorsqu'on accepte de spéculer qu'une personne « aurait dû » ou « aurait pu » agir différemment même si elle n'avait pas les connaissances qui sont devenues apparentes qu'après la fin de l'événement[999].

535. Le Canada apprécie le travail accompli par la Commission et attend avec intérêt de recevoir son rapport final et de ses recommandations. Les enquêtes publiques ont d'importants avantages pour le public. Elles sont des « parties intégrantes de notre vie démocratique »[1000]. Dépourvues d'esprit partisan ou des responsabilités juridiques propres aux tribunaux et à la magistrature, elles peuvent informer les Canadiens sur le pourquoi et le comment un événement notable s'est produit, d'une manière qui leur permette de prendre part aux recommandations visant à éviter ce problème à l'avenir[1001].

536. Le présent mandat informatif et éducatif ne s'étend pas à formuler des conclusions à l'égard de la responsabilité criminelle ou civile ou à tirer des conclusions juridiques, et n'a aucun lien avec des critères juridiques normaux[1002]. Cela découle du fait qu'une enquête est une investigation factuelle sur un événement. Cela étant dit, pour aider la Commission à s'acquitter

---

998 Barbara O'Brien et Keith Findley, « Psychological Perspectives: Cognition and Decision Making » (2014) University of Wisconsin Law School, Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 1257, pp. 37-38; Brian L. Cutler, « Conviction of the Innocent: Lessons from Psychological Research » (2012) American Psychological Association, p. 310; Bruce A. MacFarlane, « Wrongful Convictions: Drilling Down to Understand Distorted Decision-Making by Prosecutors » (2016) 63:1&2, dans l'ouvrage intitulé Criminal Law Quarterly, p. 457.

999 La Commission sur le SRAS (2003-2006). Rapport final, vol. 2, pp. 19-20.

1000 *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 CF 36 (CAF).

1001 *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 RCS 97, paras. 61-65; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 CF 36 (CAF).

1002 *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 RCS 440 para 57; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 CF 36.

de son mandat d'enquête sur les circonstances ayant mené à la déclaration d'état d'urgence, le Canada explique ci-dessous le cadre législatif régissant la déclaration qui a été faite et la manière dont il a été appliqué.

II. Le seuil permettant de déclarer un état d'urgence

537. Le paragraphe 17(1) de la LMU autorise le gouverneur en conseil à déclarer un état d'urgence s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant des mesures extraordinaires temporaires.

538. L'article 16 de la LMU définit un « état d'urgence » comme étant une « situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». Les deux éléments d'un état d'urgence sont des termes définis dans la LMU, et le gouverneur en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que ces deux éléments sont présents pour déclarer un état d'urgence.

539. « Menaces envers la sécurité du Canada » est défini à l'article 16 de la LMU comme ayant le sens que lui donne l'article 2 de la Loi sur le SCRS[1003]. Aucune autre disposition de la Loi sur le SCRS n'est incorporée à la LMU.

540. Une « crise nationale » est définie à l'article 3 de la LMU comme étant un « concours de circonstances critiques à caractère d'urgence » qui « 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 »[1004]. Une crise nationale est un concours de circonstances « auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada ».

541. Lorsqu'une loi incorpore par renvoi une définition provenant d'un autre texte législatif, le rôle qu'elle joue est toujours déterminé conformément à la méthode moderne d'interprétation des lois[1005]. Pour déterminer si un « état d'urgence » découle d'une « menace envers la sécurité du Canada », il faut tenir compte de l'ensemble du contexte et du régime de la LMU ainsi que de l'intention du législateur.

a. L'objet et le contexte de la LMU

542. L'objet de la LMU est d'autoriser le gouverneur en conseil à prendre des mesures extraordinaires temporaires pour assurer la sécurité en situation de crise nationale. Le préambule de la LMU reconnaît que l'État a pour obligations primordiales d'assurer la sécurité des individus, de protéger les valeurs du corps politique et de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays. L'objectif de la LMU est d'habiliter le gouvernement, sous le contrôle du Parlement, à prendre des mesures extraordinaires pour qu'il

---

1003 *Loi sur le SCRS*, L.R.C. (1985), ch. C-23.

1004 Le gouverneur en conseil s'est appuyé sur l'alinéa 3(a) et non sur 3(b) de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Voir par exemple : SSM.NSC.CAN.00003224_REL.0001, Note de service pour le premier ministre : Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence,* daté du 14 février 2022, pp. 7-8.

1005 *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27, para. 21; *R. c. Alex*, 2017 CSC 37.

soit en mesure d'exécuter les obligations susmentionnées lorsque cette exécution risque d'être compromise par une crise nationale.

543. La LMU divise les situations de crise nationale en quatre types distincts : les sinistres (c.-à-d. les phénomènes naturels, les maladies et les catastrophes écologiques), les états d'urgence, les états de crise internationale et les états de guerre. Chaque type de crise repose sur la même définition de « crise nationale », qui s'applique dans le contexte et aux fins de la protection de la sécurité du pays pendant une situation critique et urgente qui met gravement en danger la vie, la santé et la sécurité des Canadiens, ou la souveraineté et la sécurité du pays.

544. Les types de mesures prévues par la LMU, les restrictions quant à leur utilisation, les exigences en matière de consultation et les mécanismes de surveillance varient tous selon la nature de la crise. Les mesures envisagées en cas d'état de guerre diffèrent de celles qui sont prévues en cas de sinistre ou d'état d'urgence. Cette approche ciblée axée sur des catégories est en contraste délibéré avec la *Loi sur les mesures de guerre*[1006], qui conférait tous les pouvoirs d'intervention dans toute situation de crise[1007].

545. Néanmoins, la LMU visait toujours à traiter [traduction] « toute la gamme des situations d'urgence » parce qu'on estimait que la réponse à une situation de crise au moyen d'une loi spéciale pouvait poser problème. Par conséquent, la portée des définitions et des pouvoirs combinés de la LMU devait être suffisamment large pour permettre une intervention efficace du gouvernement en cas de crise imprévue[1008].

b. Interprétation téléologique de « menaces envers la sécurité du Canada » dans le contexte d'un état d'urgence

546. Dans l'explication déposée devant les Chambres du Parlement conformément à l'article 58 de la LMU, le Canada a expliqué qu'il avait déclaré l'état d'urgence en raison des menaces envers la sécurité du Canada visées à l'alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS[1009].

menaces envers la sécurité du Canada Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes : 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;	***threats to the security of Canada*** means (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

1006 *Loi sur les mesures de guerre*, LC, 1914, ch. 2.

1007 Protection civile Canada, *Annual Review 1987*, p. 4; Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situations d'urgence – Document de travail* (1987), p. 57.

1008 Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situations d'urgence – Document de travail* (1987), p. 58.

1009 SSM.CAN.00000105_REL.0001, Explication en vertu du paragraphe 58 (1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

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).	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).

547. Pour déterminer qu'il existe un état d'urgence découlant d'une menace envers la sécurité du Canada, le gouverneur en conseil peut tenir compte d'un large éventail d'activités. La Commission McDonald[1010], ayant précédé l'adoption de la Loi sur le SCRS, a recensé de nombreuses activités qui pourraient constituer de la « violence grave », y compris des tactiques d'intimidation ciblant des adversaires politiques, et des complots visant à attaquer physiquement des fonctionnaires ou des édifices gouvernementaux[1011]. La disposition s'applique expressément aux menaces et non seulement aux actes. Au cours des discussions en Comité lors de la rédaction du projet de loi C-77, le solliciteur général a fait remarquer qu'il « ne servirait à rien que le gouvernement ait le pouvoir de s'occuper des assemblées potentiellement dangereuses seulement après que le danger fut physiquement manifesté »[1012].

548. Pour atteindre l'objet visé par la LMU, le gouverneur en conseil doit également appliquer la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » de manière évolutive afin de tenir compte de l'évolution des menaces modernes[1013]. Cette interprétation flexible est nécessaire parce que les paramètres des futures urgences ne peuvent jamais être connus. L'exigence de souplesse s'étend à la fois à l'identification des menaces envers la sécurité du Canada et à la façon dont ces menaces peuvent se dérouler.

549. En ce qui concerne la façon dont les menaces se déroulent, l'interprétation doit être suffisamment flexible pour englober des événements modernes qui n'auraient pas pu être anticipés lorsque la loi a été adoptée dans les années 1980[1014]. Dans l'affaire *Canada (PG) c Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar*, la Cour fédérale s'est appuyée sur une décision de la Chambre des lords pour souligner que des concepts comme la sécurité nationale ne se limitent pas aux menaces directes. Il convient de tenir compte du raffinement des moyens existants, de la vitesse de circulation des personnes et des biens et de la rapidité des communications modernes afin de déterminer s'il y a une véritable possibilité que la sécurité nationale soit mise en péril, dans l'immédiat ou dans

---

1010 La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (1977-1981), aussi connue sous le nom de Commission McDonald, a produit plusieurs rapports (Premier rapport, Deuxième rapport vol. 1 et 2, Troisième rapport) qui ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la *Loi sur le SCRS*.

1011 Commission McDonald, *Deuxième rapport* (1981) vol. 1, no. 3, p. 438.

1012 Comités de la Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, Loi modifiant la prise de mesures temporaires spéciales pour assurer la sûreté et la sécurité lors d'urgence nationale et modifiant d'autres lois en conséquence, *Témoignages du comité*, 33-2, vol. 1, n° 1, p. 19 (l'honorable Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale).

1013 Comités de la Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Témoignages du comité*, 32-2, vol. 1, no. 11, p. 79 (l'hon. Bob Kaplan, solliciteur général du Canada) ; Ruth Sullivan, *The Construction of Statutes,* 7e édition (Toronto: LexisNexis Canada, 2022) paras. 6.01-6.02, 6.03[2].

1014 *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 RCS 575, para. 38.

l'avenir[1015]. Les menaces peuvent également être raisonnablement constituées, comme dans le cas de l'urgence relative au Convoi, d'événements connexes mais distincts qui, pris ensemble, constituent une menace envers la sécurité du Canada.

550. Comme l'a déclaré le directeur Vigneault dans son témoignage, le contexte de menace a considérablement évolué depuis l'adoption de la Loi sur le SCRS en 1984[1016]. Par conséquent, pour atteindre l'objectif de la loi, le sens de l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » dans la LMU doit être façonné par l'environnement de menace actuel et être interprété à la lumière de celui-ci.

c. L'interprétation de la LMU ne dépend pas de la façon dont le terme « menace envers la sécurité du Canada » est appliqué dans la Loi sur le SCRS

551. L'interprétation de « menaces envers la sécurité du Canada », tel qu'il est utilisé pour définir l'état d'urgence, ne dépend pas de la façon dont le SCRS applique le terme dans le contexte de la Loi sur le SCRS.

552. Le SCRS applique l'expression uniquement suivant les objectifs de la Loi sur le SCRS, qui crée un service civil du renseignement dont le mandat clairement défini est de faire enquête sur les menaces pour lesquelles des renseignements de sécurité sont requis, et dont les enquêtes sont régies par des mesures de protection appropriées[1017]. Le SCRS se concentre principalement sur la collecte de renseignements de sécurité sur les « personnes sous enquête » plutôt que sur la collecte de renseignements à grande échelle dans le contexte de situations générales et évolutives[1018].

553. Dans la Loi sur le SCRS, la phrase « menaces envers la sécurité du Canada » constitue un seuil pour que le SCRS puisse exercer son mandat de collecte de renseignements à l'égard d'activités données[1019]. Pour exercer ses pouvoirs dans le contexte de la collecte de renseignements, le SCRS doit avoir des motifs raisonnables de soupçonner qu'il existe des « activités » constituant une menace visée à l'article 2; de plus, il ne peut recueillir, analyser ou conserver des renseignements obtenus dans le cadre d'enquêtes sur des personnes ou des

---

1015 *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens)*, 2007 CF 766, paras. 63-69.

1016 TRN00000027, Extrait du témoignage de David Vigneault, p. 99.

1017 *Débats de la Chambre des communes*, 32-2, vol. 2 (10 février 1984), p. 1273 (l'honorable Bob Kaplan, solliciteur général du Canada); Commission McDonald, *Deuxième rapport* (1981), vol. 1, no 2, pp. 413, 423; Commission McDonald, *Deuxième rapport* (1981), vol. 2, no 3, p. 1607; *Débats de la Chambre des communes*, 32-2, vol. 2 (10 février 1984), pp. 1271-1274 (l'hon. Bob Kaplan, solliciteur général du Canada); Comités de la Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Témoignages du comité*, 32-2, vol. 1, no. 9, p. 5 (l'honorable Bob Kaplan, solliciteur général du Canada).

1018 DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, pp. 8-12; TS.NSC.CAN.001.00000160_REL_0001, Message du convoi de sécurité publique – SCRS.

1019 *Loi sur le SCRS*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 12(1), 21(1).

groupes que dans la mesure strictement nécessaire[1020]. Si des enquêtes du SCRS exigent des moyens intrusifs ou des activités secrètes portant atteinte de façon plus que minimale au droit à la vie privée protégé par l'article 8 de la *Charte,* une autorisation judiciaire est requise conformément à l'article 21[1021].

554. À l'opposé, l'objet et les objectifs des décrets et règlements éventuels pris relativement à un état d'urgence comprennent la réglementation des assemblées publiques, l'aménagement de lieux protégés, la prise de contrôle des services publics, la capacité de contraindre une personne à fournir des services essentiels et l'imposition de pénalités en cas de contravention aux décrets ou règlements[1022]. Ces mesures éventuelles, ainsi que l'objectif visé qu'est d'intervenir dans une situation critique et urgente, sont très différents de l'objectif de collecte de renseignements de la Loi sur le SCRS. Le Parlement a intentionnellement opté pour les mesures ciblées de la LMU afin de permettre d'intervenir en cas d'incident de désordre public. Par exemple, la capacité de réglementer ou d'interdire les assemblées publiques dans des lieux précis se limite aux assemblées dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix. La capacité de contraindre des personnes à fournir des services essentiels (en échange d'une indemnité raisonnable) nécessite également une analyse différente de celle requise lorsqu'il s'agit de la capacité de surveiller les citoyens canadiens.

d. Le gouverneur en conseil a le mandat de décider s'il existe un état d'urgence

555. Le législateur a désigné le gouverneur en conseil, et non le SCRS, à titre de décideur pouvant déclarer qu'il existe un état d'urgence. Le SCRS n'a pas le mandat d'intervenir en situation de crise nationale. Étant donné que chaque décideur applique l'expression dans un contexte différent, il est raisonnable que chacun puisse en arriver à des interprétations raisonnables différentes[1023].

556. Compte tenu de son rôle, le gouverneur en conseil applique nécessairement une perspective plus large que les différents ministères ou les organismes. L'intention du législateur serait dénaturée si le gouverneur en conseil ne pouvait pas intervenir en cas de crise nationale du fait que le SCRS, un organisme ayant un mandat limité et des pouvoirs restreints, ne pouvait pas déclencher une nouvelle enquête. Dans l'arrêt *Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada c Canada*, la Cour d'appel fédérale a expliqué l'importance du pouvoir de décision conféré au gouverneur en conseil :

> Pour préciser la portée d'un pouvoir discrétionnaire, il est parfois utile de se pencher sur la nature de l'entité à qui ce pouvoir discrétionnaire est reconnu. Aux termes du paragraphe 10(1), c'est au gouverneur en conseil que le législateur a confié le soin de recevoir le rapport.

1020 *Loi sur le SCRS*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 12(1).
1021 L'article 21 de la Loi sur le SCRS pose l'exigence d'un seuil plus élevé de « motifs raisonnables de croire ».
1022 LMU, art. 19.
1023 *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, para. 110, 129-132.

> Selon le paragraphe 35(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-23, le gouverneur en conseil est le « gouverneur général du Canada agissant sur l'avis ou sur l'avis et avec le consentement du Conseil privé de la Reine pour le Canada, ou conjointement avec celui-ci ». Voir également la *Loi constitutionnelle de 1867*, articles 11 et 13. Tous les ministres fédéraux, et non seulement le ministre de la Citoyenneté, sont membres en exercice du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Ils siègent au sein d'un organisme connu sous le nom de Cabinet. Le Cabinet est [TRADUCTION] « dans une mesure hors du commun, l'organe supérieur de coordination des intérêts provinciaux, régionaux, religieux, raciaux et autres propres à l'ensemble de la nation » et par convention, cet organisme tente d'assurer la représentation des divers groupes géographiques, linguistiques, religieux et ethniques […].
>
> En pratique, cela veut dire qu'une loi qui confère au gouverneur en conseil un pouvoir de décision suppose une décision du Cabinet, c'est-à-dire d'une entité au sein de laquelle la politique générale de l'État est débattue de multiples points de vue représentant les divers intérêts des groupes qui composent le gouvernement[1024].

557. Le pouvoir conféré au gouverneur en conseil de déclarer un état d'urgence est discrétionnaire et vise à permettre à celui-ci de réagir promptement et efficacement à une situation temporaire, urgente et critique en prenant une vaste gamme de mesures[1025]. Le pouvoir doit être interprété avec la souplesse nécessaire pour permettre la prise des mesures nécessaires.

558. Conformément à la vaste perspective du gouverneur en conseil en matière d'états d'urgence, la LMU n'impose aucune limite à l'information et aux renseignements qu'il peut prendre en compte pour en arriver à croire, pour des motifs raisonnables, qu'il existe un état d'urgence. Le gouverneur en conseil peut tenir compte d'information que le SCRS ne serait pas autorisé à utiliser pour ses propres activités, en raison des limites, de l'objectif et du mandat que lui impose la loi[1026].

559. Dans le contexte de la déclaration d'état d'urgence, le gouverneur en conseil a le droit de se fier à tout renseignement pertinent, notamment :

- Le renseignement criminel et l'information en matière de criminalité;
- L'expertise, les conseils et les informations reçus de ministères fédéraux et de hauts fonctionnaires (p. ex. l'ASFC, Transports Canada, la GRC, Sécurité publique Canada, le ministère de la Défense nationale, le ministère des Finances, la CSNR,

---

1024 *Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada c. Odynsky*, 2010 CAF 307, paras. 76-79.

1025 Préambule de la LMU*, art. 3;* Défense nationale, Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada (1987), p. 73; *Débats de la Chambre des communes*, 33-2, vol. 12 (25 avril 1998), p. 14764 (M. Bud Bradley, secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale).

1026 Parmi les exemples de restrictions législatives imposées aux activités de collecte du SCRS, mentionnons les conditions imposées à la collecte d'ensembles de données en vertu de l'article 11.05 de la *Loi sur le SCRS* et la restriction énoncée à l'article 12 de recueillir, d'analyser et de conserver les renseignements « dans la mesure strictement nécessaire ».

le Secrétariat de la protection civile et de la relance suite à la COVID-19, le ministère de la Justice et la Greffière du Conseil privé);

- L'expertise, les conseils et les informations fournis par des fonctionnaires et des élus provinciaux, territoriaux et municipaux;
- L'information de source ouverte, traditionnelle ou sur les médias sociaux, entre autres sources.

560. Tout commentaire fourni par le SCRS au gouverneur en conseil au sujet de l'invocation éventuelle de la LMU n'est qu'un facteur qui sera pris en compte conjointement avec l'information provenant d'autres sources. Le fait de limiter le gouverneur en conseil à interpréter l'article 2 de la Loi sur le SCRS de la même manière étroite que le SCRS dans le cadre de son mandat législatif irait à l'encontre de la décision du législateur d'accorder un pouvoir décisionnel au gouverneur en conseil, et serait incompatible avec le contexte plus large dans lequel la LMU doit être appliquée.

561. En autorisant le gouverneur en conseil à déclarer un état d'urgence lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il s'en produit un, le législateur a indiqué que la retenue est de mise à l'égard des décisions du gouverneur en conseil en réponse à une situation de crise[1027]. Cette déférence est conforme à celle qui est accordée dans d'autres situations d'urgence[1028] ou aux décisions concernant l'évaluation des menaces envers la sécurité nationale, où l'accent est mis sur la prévention et le besoin d'éviter d'être « trop tard »[1029]. C'est pourquoi « motifs raisonnables de croire » requiert un fondement objectif pour la croyance, reposant sur des informations concluantes et dignes de foi[1030], tout en permettant de prendre les décisions nécessaires. Comme l'a expliqué le ministre de la Défense nationale de l'époque, Perrin Beatty, lors des débats devant le comité législatif sur le projet de loi C-77 :

> 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 efficaces[1031].

1027 LMU, art. 17.

1028 *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373.

1029 Voir par exemple, *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, [2002] 1 RCS 3, para. 85; *Charkaoui (Re)*, 2003 CF 1419, paras. 126-128.

1030 *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, paras. 114-116; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, para. 30.

1031 Comités de la Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Témoignages du comité*, 33-2, vol. 1, n° 1, pp. 13-14 (l'honorable Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale).

562. Dans la LMU, l'attribution au gouverneur en conseil du pouvoir de porter les jugements nécessaires pour déclarer un état d'urgence et adopter des mesures extraordinaires et temporaires s'accompagne de mesures de protection et de mécanismes de responsabilisation particuliers. L'invocation de la LMU est assujettie aux conditions suivantes : la surveillance parlementaire au moyen d'une ratification par la Chambre et du Sénat; la possibilité d'abrogation directe ou de modification des règlements et des décrets par les parlementaires; l'examen par un comité d'examen parlementaire; et la présente enquête sur les circonstances ayant donné lieu à la déclaration de l'état d'urgence. Le législateur peut également présenter une motion pour abroger la déclaration d'état d'urgence de sa propre initiative[1032]. En outre, la LMU est assujettie aux garanties constitutionnelles de la *Charte*.

563. Il est toujours possible pour les avocats, qui disposent de temps et ont l'avantage du recul, d'imaginer d'autres moyens qui auraient pu être employés pour gérer l'urgence[1033]. Toutefois, il faut se garder de faire une analyse rétrospective, et plutôt évaluer les mesures prises par le gouverneur en conseil dans le contexte qui existait au moment de la décision.

e. Application du critère de « menace envers la sécurité du Canada »

564. Entre le 29 janvier et le 14 février 2022, le Canada a été confronté à une situation urgente et volatile en raison de manifestations illégales de plus en plus intenses et de barrages illégaux qui ont eu lieu partout au pays, qui incluait des actes ou menaces de violence grave envers des personnes ou des biens liés à l'objectif déclaré de modifier la politique gouvernementale. Ces circonstances constituaient, pour le gouverneur en conseil, des motifs raisonnables de croire qu'il existait une menace envers la sécurité du Canada. L'exigence selon laquelle les activités doivent viser à « atteindre un objectif politique […] ou idéologique » selon l'alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS comprend raisonnablement les efforts visant à modifier la politique gouvernementale par des menaces de violence[1034].

i. Menaces de violence grave envers des personnes

565. Les actes de « violence grave » au sens de l'alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS comprennent à la fois l'usage de la violence grave et les menaces de violence. La violence grave ne se limite pas aux activités causant la mort. Toutefois, comme l'ont témoigné les responsables du SCRS, habituellement, les activités liées aux menaces sur lesquelles ils enquêtent dans le contexte de l'EVCI présentent une volonté de tuer ou d'inspirer d'autres personnes à tuer[1035]. Dans l'application téléologique de la définition, particulièrement aux fins de la LMU, le sens ordinaire de « violence grave » est plus large que les activités qui causent la mort. La LMU visait clairement à permettre au gouvernement de protéger les Canadiens contre les préjudices

---

1032 LMU, art. 58-59, 61-63.
1033 *Taylor c. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125, para. 455.
1034 Commission McDonald, *Deuxième rapport* (1981), vol. 1, no. 3, p. 416, 438.
1035 WTS.00000079.FR, Résumé public de l'audience à huis clos – SCRS, p. 4; DOJ.IR.00000001.FR, Rapport institutionnel non classifié – SCRS-CIET, pp. 8-12; TRN00000027, Extrait du témoignage de Michelle Tessier, pp. 21-26, 29.

causés par les situations de crise nationale qui constituent une menace de violence grave sans que cette violence aille jusqu'à causer la mort.

566. Dans le contexte de la décision prise en vertu de la LMU, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, il existait des menaces cumulatives et considérables de violence grave envers des personnes, y compris, dans certains cas, comme le démontrent les arrestations effectuées à Coutts, la menace de violence causant la mort[1036]. Les menaces réelles de violence et de mort envers des membres des autorités policières et des élus, ainsi que le climat d'intimidation, de harcèlement et d'anarchie lors des barrages et manifestations illégaux sont également des menaces de violence grave[1037]. De plus, la menace envers la sécurité économique des Canadiens, en raison de l'interruption de la principale chaîne d'approvisionnement en biens essentiels, en nourriture, en carburant et en médicaments vers toutes les régions du pays, constitue également une menace qui aurait facilement pu mener à des troubles et à de la violence grave sous forme des représailles et des contre-manifestations qui se préparaient près du PDE du pont Ambassador[1038].

ii. Menaces de violence grave envers des biens

567. L'état d'urgence déterminé par le gouverneur en conseil comportait le barrage d'infrastructures essentielles entraînant de graves préjudices économiques, surtout s'ils avaient perduré.

568. Le concept de « violence grave » contre des biens ne devrait pas se limiter aux dommages matériels. La « violence » doit être interprétée en tenant compte du contexte de son utilisation[1039]. En l'espèce, l'objet de la LMU qui est d'assurer la sécurité des Canadiens[1040] fait notamment partie de ce contexte. Il n'y a pas de réelle différence entre le fait de rendre inutilisable une infrastructure essentielle en raison de dommages matériels ou au moyen d'un barrage de cette infrastructure, au point où sa fonction soit complètement entravée pendant une longue période. Le fait de rendre inutilisable une infrastructure essentielle crée le même danger pour la sécurité des Canadiens que les dommages matériels à cette infrastructure, et constitue une « violence grave » envers des biens. Le barrage de cette infrastructure nuit aux Canadiens en raison de ses répercussions sur l'économie, les entreprises directement touchées et leurs employés, et la réputation internationale du Canada en matière de commerce et d'investissement.

1036 Voir ci-dessus, Coutts, Alberta, Partie III(d).

1037 Voir ci-dessus, *Escalade des menaces contre les ministres et les fonctionnaires*, Partie IV(b)(xii).

1038 TRN00000025, Extrait du témoignage de Rhys Mendes, pp. 17-18; DOJ.IR.00000005.FR, Rapport institutionnel – Transports Canada, para. 83; TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 294; TRN00000019, Extrait du témoignage de Dana Earley, pp. 43-44,83-84; OPP00004550, Cahier de notes 4 de Dana Earley, daté du 11 février 2022, p. 21.

1039 *R. c. Steele*, 2014 CSC 61, para. 44.

1040 Préambule de la LMU.

569. Le fait que de tels barrages puissent constituer une menace pour la sécurité nationale n'est pas nouveau. Lors des débats du comité législatif sur le projet de loi C-77, le député Patrick Crofton a donné l'exemple prémonitoire d'une situation à laquelle la nouvelle loi pourrait s'appliquer : un blocage de longue durée du port de Vancouver, le port plus achalandé du Canada, qui atteint un point tel que la capacité des services policiers est dépassée, l'ordre public et la sécurité publique ne sont pas maintenus, les répercussions sur l'activité économique sont de plus en plus grandes, et les réactions extrêmes prennent de l'ampleur[1041].

f. Détermination de l'existence d'une crise nationale

570. De la même façon que le terme « menace envers la sécurité du Canada » aux fins du SCRS n'est pas utilisé isolément dans la Loi sur le SCRS, dans la LMU, il est utilisé dans le contexte d'une crise nationale[1042]. Pour déclarer l'état d'urgence, le gouverneur en conseil doit non seulement avoir des motifs raisonnables de croire qu'il existe une menace contre la sécurité du Canada, mais aussi que l'urgence est d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale.

571. La « crise nationale » est définie à l'article 3 de la LMU dans les termes suivants :

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.	an urgent and critical situation of a temporary nature that (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 (b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada.

572. Selon cette définition, le gouverneur en conseil doit effectuer des évaluations axées sur les effets des événements en cause et leur importance à l'échelle nationale, en se fondant sur les informations connues à ce moment.

573. L'évaluation effectuée par le gouverneur en conseil de la situation urgente et critique créée par l'urgence relative au Convoi est étayée par les nombreux témoignages entendus par la Commission. La Commission a entendu parler de la transformation des manifestations

---

1041 Comités de la Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Témoignages du comité*, 33-2, vol. 1, n° 7, p. 32 (M. Crofton).

1042 Comités de la Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Témoignages du comité*, 33-2, vol. 1, n° 1, pp. 19-20 (l'honorable Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale).

d'Ottawa en une occupation illégale volatile et bien financée qui, en date du 14 février, avait pris de l'ampleur, était de plus en plus enracinée, et s'étendait à plusieurs endroits au pays, y compris à des PDE essentiels. À plusieurs endroits, il y avait des menaces additionnelles persistantes, notamment envers les aéroports et les lignes de chemin de fer[1043]. Outre le harcèlement, le discours haineux et l'intimidation envers des personnes racisées, il y avait en même temps une escalade de la rhétorique de l'EVCI en ligne et des menaces envers la vie des policiers et des élus. Il y a aussi eu la découverte d'armes et la présence d'un groupe d'irréductibles prêts à mourir pour leur cause au barrage de Coutts.

574. Au 14 février, les villes d'Ottawa et de Windsor ainsi que la province de l'Ontario avaient déclaré des états d'urgence. De nombreux éléments de preuve ont permis de conclure que la situation telle qu'elle était le 14 février en était arrivée au point où elle mettait gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens. Les répercussions les plus remarquables étaient les perturbations continues de l'approvisionnement en biens essentiels et les répercussions économiques massives sur des secteurs vulnérables de l'économie canadienne.

575. Lorsqu'il est évident que la vie, la santé et la sécurité de la population sont menacées, il serait déraisonnable, et contraire à l'objet de la LMU, d'exiger que le gouverneur en conseil attende que la menace se concrétise par de la violence et des blessures réelles, ou que la situation atteigne un point tel que la situation devient irrémédiable. L'évaluation de l'existence d'une « crise nationale » comporte une composante prospective nécessaire. Comme il a été reconnu lors des débats parlementaires, la nature des situations d'urgence continue d'évoluer et le gouvernement doit évaluer à la fois la situation actuelle et la façon dont les circonstances pourraient s'aggraver dans le futur[1044].

576. Selon le document de travail rédigé avant l'examen du projet de loi C-77, l'un des facteurs communs dans toutes les situations d'urgence est la nécessité de « souvent faire appel à des mesures extraordinaires, <u>pour atténuer leurs effets et redresser la situation</u> »[1045]. Comme l'a témoigné le SM Sabia, si les barrages et les perturbations frontalières s'étaient poursuivis plus longtemps, ils auraient pu avoir de très graves conséquences à long terme sur l'économie[1046]. Le gouverneur en conseil a reconnu le risque que les manifestations puissent s'aggraver, se répéter ou apparaître soudainement à d'autres endroits critiques.

577. Bien que la capacité d'une province de composer avec la situation soit un facteur nécessaire pour déterminer s'il existe une crise nationale conformément à l'article 3 de la LMU, la

---

1043 Voir par exemple : PB.NSC.CAN.00002561_REL.0001, Mise à jour du COG intitulé « Key Points on Potential Impacts to Critical Infrastructure, Demonstrations Across Canada », Points clés des impacts sur les infrastructures essentielles, daté du 10 février 2022, p. 3; PB.CAN.00000868_REL.0001, Mise à jour – Convoi de ralentissement – Windsor, daté du 14 février 2022.

1044 Comités de la Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Témoignages du comité*, 33-2, vol. 1, n° 1, pp. 13-14 (l'hon. Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale).

1045 Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situations d'urgence – Document de travail* (1987), p. 4; préambule de la LMU.

1046 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, p. 10.

capacité de la province doit être comprise comme étant sa capacité de résoudre la crise nationale dans son ensemble. À différents moments de la preuve, les témoins ont été appelés à dire si des efforts locaux auraient pu ou auraient dû résoudre certains des incidents survenus dans l'ensemble du pays[1047]. Toutefois, la question pertinente dans le contexte d'une urgence ayant des effets nationaux n'est pas de savoir si la capacité ou l'autorité locale peut résoudre un aspect de la situation dans une seule juridiction, mais de savoir ce qui est nécessaire pour résoudre la crise nationale. Par exemple, les mesures économiques devaient avoir un effet à l'échelle nationale parce que l'argent est un bien fongible et facilement transférable entre les administrations[1048].

578. L'évaluation selon laquelle il n'est pas possible de faire face à la situation adéquatement sous le régime d'une autre loi du Canada doit également être faite en tenant compte de la dimension nationale de l'événement. Le gouverneur en conseil doit seulement déterminer que la situation va au-delà de ce que les lois actuelles du Canada, dans leur ensemble, peuvent régler adéquatement et concrètement. C'est ce que confirme la version française de la disposition « il n'est pas possible de faire face adéquatement sous *le régime des lois* du Canada ». À cette fin, même s'il existe d'autres lois qui pourraient régler une situation de crise, le gouverneur en conseil a le droit de déterminer si elles sont adéquates. Ce faisant, le gouverneur en conseil peut déterminer si les ressources nécessaires à leur application n'existent pas ou ont atteint leur limite[1049], si leur portée est incertaine[1050] ou si elles pourraient ne pas avoir un effet en temps opportun[1051], entre autres raisons.

III. L'obligation de consulter les provinces au sujet d'une éventuelle déclaration d'état d'urgence

579. L'article 25 de la LMU exige que le gouverneur en conseil consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province directement touchée avant de faire une déclaration « d'état d'urgence »[1052]. Cette obligation de consultation a été intégrée à la LMU pour répondre aux critiques formulées à l'égard de la *Loi sur les mesures de guerre*, qui ne prévoyait aucun mécanisme officiel visant à consulter les provinces[1053].

1047 Par exemple, au pont Ambassador en date du 14 février, à Emerson ou à Coutts. Il a également été relevé que la Cellule de planification intégrée était sur le point de finaliser ou de commencer son opération d'application de la loi dans la ville d'Ottawa, et que les négociations avec les manifestants demeuraient une solution viable à la crise.

1048 TRN00000025, Extrait du témoignage de Michael Sabia, pp. 46, 147-148.

1049 TRN00000011, Extrait du témoignage de Thomas Carrique, p. 72; TRN00000012, Extrait du témoignage de Peter Sloly, pp. 70, 146, 193, 197-198.

1050 TRN00000010, Extrait du témoignage de Robert Bernier, pp. 114-115; TRN00000007, Extrait de témoignage de Steve Bell, p. 251.

1051 Par exemple, bien que le défaut d'aider un agent de la paix sans excuse raisonnable constitue une infraction en vertu de l'alinéa 129b) du *Code criminel*, accuser une personne qui refuse de porter assistance n'offre pas une solution opportune pour obtenir de l'aide pour le remorquage.

1052 LMU, art. 25.

1053 Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situations d'urgence – Document de travail* (1987), p. 36.

580. L'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba sont d'avis que les consultations du Canada avec les provinces étaient inadéquates. Elles font valoir de diverses manières que leurs points de vue [traduction] « n'ont pas été pris en compte »[1054] et qu'elles n'auraient pas pu l'être dans le délai qui leur a été accordé, ou que la décision de déclarer l'état d'urgence avait déjà été prise lorsque la RPM a eu lieu[1055].

581. Mis à part que la consultation doit être « with respect to the proposed action » selon la version anglaise de la LMU, celle-ci n'en prescrit ni les éléments ni la procédure. Dans ce cas, la portée de la consultation doit être déterminée en fonction du principe moderne d'interprétation législative, qui exige que les tribunaux lisent les dispositions législatives dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur[1056]. « L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux »[1057]. Une telle interprétation des dispositions de la LMU amène à la conclusion que l'article 25 ne confère pas un pouvoir de veto aux provinces et que la consultation par l'entremise de la RPM et d'autres moyens était adéquate.

a. Une crise nationale critique et urgente ne permet pas de mener un long processus de consultation

582. La LMU ne donne aucun paramètre textuel explicite quant au temps dont devraient disposer les provinces pour fournir des commentaires à l'étape de la consultation, ni au temps que le gouvernement fédéral doit prendre pour tenir compte de la rétroaction des provinces. Elle suppose toutefois que le gouvernement fédéral puisse, et dans certains cas doive, agir très rapidement. L'objectif de la LMU est de permettre au gouvernement fédéral de réagir rapidement face à une crise nationale en cours et qui a atteint un état à caractère urgent et critique et qui met gravement en danger la vie et la sécurité des Canadiens[1058]. Il va de soi qu'un long processus de consultation n'est ni nécessaire ni, dans bien des cas, souhaitable.

583. Le fait que les consultations puissent être particulièrement urgentes est implicite au paragraphe 25(2) de la LMU, qui reconnaît que, dans certaines situations urgentes, la consultation peut ne pas être possible avant qu'une déclaration soit faite sans compromettre indûment l'efficacité des mesures envisagées[1059]. En revanche, la LMU ne prévoit pas de

---

1054 ALB.IR.00000001, Rapport institutionnel – Alberta, para. 103.

1055 ALB.IR.00000001, Rapport institutionnel – Alberta, para. 104; TRN00000001, Déclarations d'ouverture du Gouvernement de la Saskatchewan, p. 29.

1056 *Démocratie en surveillance c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 1290, para 77 et 78 faisant référence à *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)* [1998] 1 RCS 27, p. 41, citant Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, 2e édition (Toronto: Butterworths, 1983).

1057 *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, para. 10.

1058 LMU, art. 16; *Débats de la Chambre des communes*, 33-2, vol. 12, p. 14764 (M. Bud Bradley, secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale).

1059 LMU, art. 25(2).

solution de rechange au processus de consultation requis avant qu'une déclaration de sinistre ne soit émise[1060]. Plutôt que d'imposer une interprétation rigide de l'obligation de consultation, le régime de la LMU favorise une interprétation sensible au fait que les états d'urgence doivent être résolus le plus rapidement possible. Le régime de la LMU tient également compte de ce facteur en incorporant des éléments qui permettent de continuer à tirer profit des avantages de la consultation après la publication de la déclaration d'état d'urgence et même après le dépôt du compte rendu prévu au paragraphe 58(1).

584. De plus, la LMU reconnaît que la gestion de crise est mieux servie par des consultations et une collaboration FPT continues. Par exemple, le fait de veiller à ce que les règlements et les décrets n'entravent pas indûment la capacité des provinces de gérer elles-mêmes l'état d'urgence est une préoccupation constante à laquelle répond la poursuite de consultations avec les provinces tout au long de la période de crise[1061].

585. Dans le cas présent, le gouvernement fédéral a continué de consulter les provinces après la RPM et après l'annonce de la déclaration d'état d'urgence. Le fait que les consultations puissent raisonnablement se poursuivre après la déclaration, y compris jusqu'au dépôt du compte rendu, permet la présentation aux parlementaires d'un portrait éclairé et exhaustif de l'intervention du gouvernement fédéral et de ses efforts de collaboration avec les provinces. Il est loisible de consulter les provinces de façon continue et de mettre en œuvre les avis découlant de ces consultations, et toute consultation « concernant » la déclaration éclairera l'examen par les parlementaires des mesures prises par le pouvoir exécutif[1062].

586. Que la consultation ait lieu avant ou après la déclaration de l'état d'urgence, la LMU prévoit la reddition de compte et un mécanisme de gestion continue de la crise supervisés par les chambres du Parlement. Le paragraphe 58(1) de la LMU exige qu'un « compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs en conseil des provinces au sujet de [la déclaration] » soit déposé dans les sept jours de séance suivant une déclaration[1063]. Les mécanismes rigoureux de surveillance parlementaire prévus dans la LMU sont une caractéristique propre à la loi et reconnaissent qu'il est important que les pouvoirs législatifs soient conférés au pouvoir exécutif de façon temporaire.

b. Le gouvernement fédéral a consulté adéquatement les provinces

587. Compte tenu du contexte et du régime global de la LMU, la consultation du gouvernement fédéral auprès des premiers ministres au cours de la RPM était tout à fait appropriée. Dans son sens ordinaire et grammatical, le mot « consultation » est une réunion organisée dans le but

---

1060 LMU, art. 14(1); TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, pp. 263-264; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, pp. 172-173.

1061 LMU, art. 19(3).

1062 LMU, art. 19(3) et 25(1).

1063 LMU, art. 58(1); SSM.CAN.00002392_REL.0001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, publié le 16 février 2022.

de consulter ou l'action de consulter[1064]. L'intention exprimée de la RPM était d'informer les premiers ministres provinciaux des mesures que le gouvernement fédéral jugeait nécessaires pour régler la situation d'urgence et de solliciter leurs conseils et leurs points de vue en tant que provinces touchées par la situation et qui seraient touchées par l'intervention proposée[1065].

588. L'examen détaillé des mesures spécifiques envisagées par le gouvernement fédéral qui a été présenté était conforme à l'exigence du paragraphe 25(1) selon laquelle le gouverneur en conseil doit consulter chaque province « with respect to the proposed action ».

589. La preuve selon laquelle on a demandé aux premiers ministres quelles mesures supplémentaires les provinces recommandaient, le cas échéant, concorde avec une interprétation des paragraphes 25(1) et 19(3) pris ensemble. Le paragraphe 19(3) prévoit ce qui suit :

(3) Les décrets et règlements d'application du paragraphe (1) et les pouvoirs et fonctions qui en découlent sont appliqués ou exercés : **a)** sans que soit entravée la capacité d'une province de prendre des mesures en vertu d'une de ses lois pour faire face à un état d'urgence sur son territoire; **b)** de façon à viser à une concertation aussi poussée que possible avec chaque province concernée.	(3) The power under subsection (1) to make orders and regulations, and any powers, duties or functions conferred or imposed by or pursuant to any such order or regulation, shall be exercised or performed **(a)** in a manner that will not unduly impair the ability of any province to take measures, under an Act of the legislature of the province, for dealing with an emergency in the province; and **(b)** with the view of achieving, to the extent possible, concerted action with each province with respect to which the power, duty or function is exercised or performed.

590. Les provinces ont été expressément invitées à indiquer si la crise échappait à leur capacité ou à leurs pouvoirs d'intervention[1066]. Toutefois, l'article 25 de la LMU n'exige pas que le gouverneur en conseil soit d'accord, en dernière analyse, avec les opinions exprimées par les provinces sur ce point. Cette disposition est différente du paragraphe 25(3), qui s'applique en cas d'état d'urgence « se limitant principalement à une province », auquel cas le gouverneur en conseil doit avoir une indication de son homologue provincial selon laquelle l'état

[1064] *Démocratie en Surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 1290, para. 84.
[1065] TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, p. 157.
[1066] DOJ.IR.00000013.FR, Rapport institutionnel – Bureau du Conseil Privé, para. 65.

d'urgence échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention de la province »[1067]. Lorsque plus d'une province est touchée par une crise nationale, c'est le gouvernement fédéral qui doit ultimement décider si les seuils de la crise nationale sont atteints.

591. Bien qu'il n'existe pas de jurisprudence concernant la LMU, les tribunaux ont tenu compte des exigences législatives en matière de consultation dans d'autres contextes. Ces cas indiquent clairement que le fait de ne pas être d'accord ne signifie pas que la consultation était inadéquate ou qu'elle n'était pas significative[1068]. Le fait d'interpréter l'obligation de consultation prévue dans la LMU comme nécessitant l'unanimité ou même un consensus pourrait facilement empêcher le gouverneur en conseil d'intervenir rapidement en cas d'urgence ou accorder trop de poids aux points de vue des provinces qui sont en désaccord. Encore une fois, l'urgence inhérente d'une décision de déclarer un éventuel état d'urgence, ainsi que la retenue que l'on doit accorder à l'exercice du pouvoir par le gouvernement fédéral en cas d'urgence, comme il a été mentionné précédemment, éclairent l'interprétation de l'obligation de consultation prévue au paragraphe 25(1).

592. Dans le cas présent, même si tous les premiers ministres n'étaient pas d'accord avec la démarche proposée, leurs points de vue ont été considérés[1069]. En fait, les mesures qui ont finalement été adoptées par le gouvernement fédéral tenaient compte des discussions tenues pendant la RPM, car elles visaient des zones ciblées, étaient limitées dans le temps et faisaient l'objet d'une consultation continue avec les provinces et les territoires[1070].

593. Enfin, le paragraphe 19(3) de la LMU prévoit implicitement que le gouvernement fédéral profiterait de commentaires sur la façon dont il peut collaborer avec les provinces en ce qui concerne la déclaration afin de ne pas entraver indûment leur capacité de faire face à un état d'urgence et d'assurer une action concertée. Ceci est conforme à l'historique législatif, selon lequel l'obligation de consultation a été intégrée à la LMU afin de prendre en compte l'esprit du fédéralisme dans la nouvelle loi et d'établir des moyens efficaces d'assurer la consultation et la coopération entre les deux ordres de gouvernement[1071].

594. Pour être efficace, la gestion des crises dans un contexte national requiert de la collaboration et l'échange d'information. En plus des consultations officielles avec les premiers ministres,

---

1067 LMU, art. 25(3).

1068 *Gardner c. Williams Lake (City)*, 2006 BCCA 307, paras. 28-29; *Lakeland College Faculty Association c. Lakeland College*, 1998 ABCA 221, para. 38.

1069 TRN00000028, Extrait du témoignage du ministre LeBlanc, pp. 268-269, 273; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 62.

1070 SSM.CAN.00002392_REL.0001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, publié le 16 février 2022, p. 8, en référence à SSM.CAN.00000111_REL.0001, 15 février 2022; Lettre du premier ministre aux premiers ministres provinciaux et territoriaux sur la LMU.

1071 CCF00000031, Comités de la Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, vol. 1 no. 1, p. 14 (l'honorable Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale); Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situations d'urgence – Document de travail* (1987), pp. 36-38.

la Commission a entendu de nombreux témoignages concernant les relations continues et efficaces entre les ministres et les fonctionnaires fédéraux et provinciaux depuis le début de la crise pour discuter de la façon dont, grâce à la collaboration, elle pourrait être résolue, et des mesures particulières qui pourraient être nécessaires[1072].

c. La décision de déclarer un état d'urgence a été prise par le gouverneur en conseil, à la suite d'un véritable processus de consultation

595. La décision définitive et conforme à la loi de déclarer l'état d'urgence a été prise par le gouverneur en conseil le 14 février, au terme du processus de consultation. L'affirmation de certaines parties selon laquelle la décision de déclarer l'état d'urgence a été réellement prise lors de la réunion du Conseil des ministres du 13 février est erronée, aussi bien en droit que dans les faits.

596. Sur le plan juridique, elle ne tient pas compte de l'importante distinction entre le gouverneur en conseil, en tant qu'organe exécutif officiel, et le Cabinet, en tant que forum de délibérations politiques. Les deux font partie du processus décisionnel, mais seul le gouverneur en conseil prend des décisions juridiques.

597. Au Canada, le pouvoir exécutif est conféré au roi qui est représenté par la gouverneure générale[1073]. Le gouverneur en conseil est « le réel instigateur »[1074], pour l'exercice d'une grande partie de ce pouvoir exécutif. Le gouverneur en conseil est la gouverneure générale, agissant sur l'avis du Conseil privé du roi pour le Canada[1075].

598. En revanche, le Cabinet n'a aucun statut juridique et n'exerce donc aucun pouvoir juridique. Le Cabinet est plutôt une entité politique, agissant comme organe d'élaboration des politiques du gouvernement et représentant toutes les circonscriptions au sein du gouvernement[1076]. Concrètement, le Cabinet élabore les politiques et le gouverneur en conseil prend des décisions juridiques officielles[1077].

599. Dans le cas de l'urgence relative au Convoi, le Cabinet s'est réuni dans la soirée du 13 février pour discuter et examiner attentivement et avec prudence si un état d'urgence devait être

---

1072 SSM.CAN.00002392_REL.0001, Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, publié le 16 février 2022, pp. 2-5, 7-9.

1073 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 9-10.

1074 *Nation Gitxaala c. Canada*, 2016 CAF 187, para. 142.

1075 *Nation Gitxaala c. Canada*, 2016 CAF 187, para. 142; *Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada c. Odynsky*, 2010 CAF 307, paras. 76-78; *Loi constitutionnelle de 1867,* art. 13; *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35.

1076 *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, paras. 95-96, citant Nicholas d'Ombrain, « Cabinet Secrecy » (2004), 47:3 Administration publique du Canada 332, pp. 334-335.

1077 *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, paras. 95-96, citant Nicholas d'Ombrain, « Cabinet Secrecy » (2004), 47:3 Administration publique du Canada 332, pp. 334-335.

déclaré. Cette importante discussion, à laquelle s'est greffée l'orientation politique, n'était toutefois pas la décision définitive. La preuve indique clairement que la décision définitive a été prise le lendemain, à l'issue de la réunion avec les premiers ministres, de la discussion ouverte et réfléchie des points de vue respectifs de tous les participants et de l'approbation par le premier ministre de l'orientation stratégique finale à partir des conseils formulés par la greffière du Conseil privé[1078]. La loi n'exigeait pas que la recommandation définitive à la gouverneure générale soit sur l'avis de l'ensemble du Cabinet, ou qu'il se tienne une autre réunion du Cabinet. Après que le premier ministre eut approuvé la note de service préparée par la greffière du Conseil privé, le gouverneur en conseil a publié la Proclamation déclarant un état d'urgence.

CONCLUSION

600. Le premier ministre a témoigné que la décision d'invoquer la LMU faisait suite au consensus atteint lors des réunions du GII et du Cabinet du 13 février et à la recommandation du greffier du Conseil privé. Selon l'avis collectif reçu à la date de l'invocation de la LMU, il était nécessaire de protéger la sécurité des Canadiens :

> [Traduction] Mais c'était une chose importante, et non une chose anodine, que le premier dirigeant de la fonction publique recommande officiellement l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et la déclaration de l'état d'urgence.
>
> Ça n'avait jamais été fait au Canada auparavant. Ce n'est certainement pas quelque chose que nous avons entrepris de faire à la légère. En tant que premier ministre, c'est moi qui approuve lorsque je suis d'accord avec ces notes ou, dans certains cas, je suis en désaccord avec elles, et ce fut un moment où j'ai senti le poids de la décision que j'étais sur le point de prendre et j'ai brièvement pensé, tout d'abord, que j'étais rassuré que l'ensemble du système, toutes les informations du système avaient été transmises à la greffière du Conseil privé, la plus haute fonctionnaire au Canada, fonction publique impartiale et professionnelle, présentait la recommandation d'aller de l'avant sur cette question. C'était essentiel pour moi.
>
> Mais je me suis aussi dit, d'accord, et si je ne signe pas? Et si je dis, d'accord, nous avons maintenant l'avis de la fonction publique professionnelle d'invoquer l'état d'urgence et que je décide, vous savez quoi, attendons encore quelques jours? Alors que la [fonction] publique professionnelle avait jugé que les seuils étaient atteints, que son utilisation était appropriée et, vous savez, responsable, et que les mesures que nous allions y mettre étaient les bonnes et que je dise, non, vous savez quoi : attendons de voir encore

[1078] TRN00000026, Extrait du témoignage de Janice Charette, pp. 163-164; TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 62.

quelques jours, une autre semaine pour voir si nous avons vraiment besoin de le faire.

Tout d'abord, et si le pire s'était produit dans les jours suivants? Et si une personne avait été blessée? Et si on avait envoyé un policier à l'hôpital? Et si, alors que j'avais l'occasion de faire quelque chose, j'avais attendu et que l'impensable s'était produit au cours des prochains jours même s'il y avait tous ces signaux que ça allait peut-être arriver?

J'aurais porté ça de façon qu'on en parlerait certainement dans un forum comme celui-ci. Mais non seulement cela, la responsabilité d'un premier ministre est de prendre des décisions difficiles et d'assurer la sécurité des gens. Et ce fut un moment où l'avis collectif du Cabinet, de la fonction publique et ma propre inclinaison était qu'il s'agissait d'un moment où nous devions faire quelque chose, que nous devions faire pour assurer la sécurité des Canadiens en sachant très bien que c'était une conséquence inévitable du fait de signer « je suis d'accord » sur la note, j'étais très à l'aise que nous en étions à un moment où c'était la bonne chose à faire, et nous l'avons fait[1079].

[1079] TRN00000031, Extrait du témoignage du premier ministre, p. 68.

ANNEXE « A »
COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE
LISTE DES ENTREVUES AVEC DES TÉMOINS DU GOUVERNEMENT

Commission de la capitale nationale

• Tobi Nussbaum (chef de la direction) (WTS.00000031)

• Anne Ménard (vice-présidente, Direction de l'intendance de la capitale) (WTS.00000031)

• Mathieu Brisson (gestionnaire principal, Opérations et cycle de vie) (WTS.00000031)

• Patrick Laliberte (directeur, Terrains urbains de l'Ontario et de la Ceinture de verdure) (WTS.00000031)

• Ian Grabina (gestionnaires de Terrains) (WTS.00000031)

Services publics et Approvisionnement Canada

• Paul Thompson (sous-ministre des Services publics et Approvisionnement) (WTS.00000034.FR)

• Lorenzo Leraci (sous-ministre adjoint, Direction générale des politiques, de la planification et des communications) (WTS.00000034.FR)

• Catherine Poulin (sous-ministre adjointe par intérim, Direction générale de la surveillance) (WTS.00000034.FR)

Ministère des Finances Canada

• Michael Sabia (sous-ministre des Finances) (WTS.00000059.FR)

• Isabelle Jacques (sous-ministre adjointe, Direction de la politique du secteur financier) (WTS.00000059.FR)

• Rhys Mendes (sous-ministre adjoint, Direction de la politique économique) (WTS.00000059.FR)

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

• Sarah Paquet (directrice et présidente-directrice générale) (WTS.00000055.FR)

• Barry MacKillop (sous-directeur, Secteur du renseignement) (WTS.00000055.FR)

• Annette Ryan (sous-directrice, Secteur des partenariats, des politiques et de l'analyse) (WTS.00000055.FR)

• Donna Achimov (dirigeante principale et sous-directrice, Secteur de la conformité) (WTS.00000055.FR)

Agence des services frontaliers du Canada

• John Ossowski (ancien président) (WTS.00000046.FR)

• Ted Gallivan (premier vice-président) (WTS.00000046.FR)

• Scott Harris (vice-président, Renseignement et exécution de la loi) (WTS.00000046.FR)

• Brad Wozny (directeur général régional, région des Prairies) (WTS.00000043.FR)

• Nina Patel (directrice générale régionale, région du Pacifique) (WTS.00000045.FR)

• Christine Durocher (directrice générale régionale, région du sud de l'Ontario) (WTS.00000046.FR)

• Lynne Lamarche (directrice, Division de l'orientation opérationnelle) (WTS.00000044.FR)

Affaires mondiales Canada

• Marta Morgan (sous-ministre des Affaires étrangères) (WTS.00000052.FR)

• Cindy Termorshuizen (sous-ministre déléguée, Affaires étrangères) (WTS.00000052.FR)

• Joseph Comartin (consul général du Canada à Détroit) (WTS.00000052.FR)

• Martin Loken (chef de mission adjoint pour la Politique étrangère et la Sécurité nationale à l'ambassade du Canada à Washington) (WTS.00000052.FR)

• Sébastien Beaulieu (directeur général, Sécurité et gestion des urgences) (WTS.00000052.FR)

Ministère de la Défense nationale

• Bill Matthews (sous-ministre de la Défense nationale) (WTS.00000061.FR)

• Stephanie Beck (sous-ministre déléguée de la Défense nationale) (WTS.00000061.FR)

Bureau du Conseil privé (Secrétariat des affaires intergouvernementales)

• Michael Vandergrift (sous-ministre, Affaires intergouvernementales et Secrétaire adjoint du Cabinet, Plans et Consultations) (WTS.00000063.FR)

• Louise Baird (sous-ministre adjointe, Affaires intergouvernementales) (WTS.00000063.FR)

Transports Canada

• Michael Keenan (sous-ministre des Transports) (WTS.00000065.FR)

• Kevin Brosseau (sous-ministre adjoint, Sécurité et sûreté) (WTS.00000065.FR)

• Melanie Vanstone (directrice générale, Programmes multimodaux et sécurité routière) (WTS.00000065.FR)

• Christian Dea (économiste en chef directeur général, Analyse économique et économiste en chef) (WTS.00000065.FR)

• Duwayne Williams (directeur général régional, Ontario) (WTS.00000065.FR)

Service canadien du renseignement de sécurité / Centre intégré d'évaluation du terrorisme

• David Vigneault (directeur) (WTS.00000060.FR)

• Michelle Tessier (sous-directrice aux opérations) (WTS.00000060.FR)

• Marie-Hélène Chayer (directrice exécutive du CIET) (WTS.00000060.FR)

• Tricia Geddes (ancienne sous-directrice, Politiques et partenariats stratégiques) (WTS.00000060.FR)

Bureau du Conseil privé (renseignement)

• Jody Thomas (conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre) (WTS.00000071.FR)

• Michael MacDonald (secrétaire adjoint du Cabinet, Sécurité et renseignement) (WTS.00000071.FR)

• Martin Green (secrétaire adjoint du Cabinet, Évaluation du renseignement) (WTS.00000071.FR)

Gendarmerie royale du Canada

• Brenda Lucki (commissaire) (WTS.00000069.FR)

• Michael Duheme (sous-commissaire) (WTS.00000068.FR and WTS.00000069.FR)

• Curtis Zablocki (sous-commissaire, commandant de la Division K en Alberta) (WTS.00000069.FR)

• Dwayne McDonald (sous-commissaire, commandant de la Division E de la GRC en Colombie-Britannique) (WTS.00000069.FR)

• Brian Brennan (sous-commissaire) (WTS.00000069.FR)

• Liam Price (directeur général) (WTS.00000069.FR)

• Lisa Ducharme (directrice générale par intérim, Renseignement national de la Police fédérale) (WTS.00000067.FR)

• Nathalie Vinette (dirigeante divisionnaire des Renseignements, Division nationale) (WTS.00000067.FR)

Sécurité publique Canada

• Rob Stewart (sous-ministre de la Sécurité publique) (WTS.00000066.FR)

• Talal Dakalbab (sous-ministre adjoint, Direction générale de la prévention du crime) (WTS.00000066.FR)

• Dominic Rochon (sous-ministre adjoint principal, Direction générale de la sécurité nationale et de la cyber sécurité nationale) (WTS.00000066.FR)

• Deryck Trehearne (directeur général, Centre des opérations du gouvernement) (WTS.00000066.FR)

Bureau du Conseil privé (Protection civile et relance à la suite de la COVID)

• Jacquie Bogden (sous-secrétaire du Cabinet, Protection civile et relance à la suite de la COVID) (WTS.00000072.FR)

• Jeffrey Hutchison (secrétaire adjoint du Cabinet, Protection civile) (WTS.00000072.FR)

Bureau du Conseil privé

• Janice Charrette (greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet) (WTS.00000074.FR)

• Nathalie G. Drouin (sous-greffière du Conseil privé et secrétaire associée du Cabinet) (WTS.00000074.FR)

Cabinet du premier ministre

• Katie Telford (chef de cabinet du premier ministre) (WTS.00000083.FR)

• Brian Clow (chef de cabinet adjoint du premier ministre) (WTS.00000083.FR)

• John Brodhead (directeur des politiques) (WTS.00000083.FR)

• Jeremy Broadhurst (conseiller principal au premier ministre) (WTS.00000083.FR)

Ministres

• Le très honorable Justin Trudeau (premier ministre) (WTS.00000084.FR)

• L'honorable Filomena Tassi (ministre des Services publics et de l'Approvisionnement du Canada) (WTS.00000053.FR)

• L'honorable Chrystia Freeland (vice-première ministre et ministre des Finances) (WTS.00000078.FR)

• L'honorable Melanie Joly (ministre des Affaires étrangères) (WTS.00000057.FR)

• L'honorable Anita Anand (ministre de la Défense nationale) (WTS.00000065.FR)

• L’honorable Dominic LeBlanc (ministre des Affaires intergouvernementales, de l’Infrastructure et des Collectivités) (WTS.00000073.FR)

• L’honorable Omar Alghabra (ministre des Transports) (WTS.00000075.FR)

• L’honorable Marco Mendicino (ministre de la Sécurité publique) (WTS.00000054.FR)

• L’honorable Bill Blair (président du Conseil privé du Roi pour le Canada et ministre de la Protection civile) (WTS.00000048.FR)

• L’honorable David Lametti (ministre de la Justice et procureur général du Canada) (WTS.00000077.FR)

ANNEXE « B »
COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE
LISTE DES TÉMOINS DU GOUVERNEMENT

1. Rob Stewart (ancien sous-ministre, Sécurité publique Canada) (jour 22 – 14 novembre 2022 – TRN0000002)
2. Dominic Rochon (ancien sous-ministre adjoint principal de la Direction générale de la sécurité nationale et de la cyber sécurité nationale, Sécurité publique Canada) (jour 22 – 14 novembre 2022 – TRN00000022)
3. Cindy Termorhuizen (sous-ministre déléguée des Affaires étrangères Affaires mondiales Canada) (jour 22 – 14 novembre 2022 – TRN00000022)
4. Joe Comartin (consul général du Canada à Détroit, Affaires mondiales Canada) (jour 22 – 14 novembre 2022– TRN00000022)
5. Brenda Lucki (commissaire, Gendarmerie royale du Canada) (jour 23 – 15 novembre 2022 – TRN00000023)
6. Michael Duheme (sous-commissaire, Les services de police fédéraux, Gendarmerie royale du Canada) (jour 23 – 15 novembre 2022 – TRN00000023)
7. Curtis Zablocki (sous-commissaire, commandant de la Division K, Gendarmerie royale du Canada) (jour 23 – 15 novembre 2022– TRN00000023)
8. John Ossowski (ancien président, Agence des services frontaliers du Canada) (jour 24 – 16 novembre 2022– TRN00000024)
9. Michael Keenan (sous-ministre, Transports Canada) (jour 24 – 16 novembre 2022 – TRN00000024)
10. Christian Dea (directeur général, Analyse économique et économiste en chef, Transports Canada) (jour 24 – 16 novembre 2022 – TRN00000024)
11. Michael Sabia (sous-ministre, ministère des Finances) (jour 25 – 17 novembre 2022– TRN00000024)
12. Rhys Mendes (sous-ministre adjoint, Direction de la politique économique, ministère des Finances) (jour 25 – 17 novembre 2022– TRN00000025)
13. Isabelle Jacques (sous-ministre adjointe, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances) (jour 25 – 17 novembre 2022– TRN00000025)
14. Jody Thomas (conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, Bureau du Conseil privé) (jour 25 – 17 novembre 2022– TRN00000025)
15. Jacquie Bogden (sous-secrétaire du Cabinet, Protection civile et relance à la suite de la COVID, Bureau du Conseil privé) (jour 26 – 18 novembre 2022– TRN00000026)

16. Jeff Hutchinson (conseiller principal, Bureau du Conseil privé) (jour 26 – 18 novembre 2022– TRN00000026)
17. Janice Charette (greffière, Bureau du Conseil privé) (jour 26 – 18 novembre 2022– TRN00000026)
18. Nathalie Drouin (sous-greffière, Bureau du Conseil privé) (jour 26 – 18 novembre 2022– TRN00000026)
19. David Vigneault (directeur, Service canadien du renseignement de sécurité) (jour 27 – 21 novembre 2022– TRN00000027)
20. Michelle Tessier (sous-directrice aux opérations, Service canadien du renseignement de sécurité) (jour 27 – 21 novembre 2022– TRN00000027)
21. Marie-Hélène Chayer (directrice exécutive, Centre intégré d'évaluation du terrorisme) (jour 27 – 21 novembre 2022– TRN00000027)
22. Ministre Bill Blair (président du Conseil privé du Roi pour le Canada et ministre de la Protection civile) (jour 27 – 21 novembre 2022– TRN00000027)
23. Ministre Marco Mendicino (Sécurité publique) (jour 28 – 22 novembre 2022– TRN00000028)
24. Ministre Dominic LeBlanc (Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités, Affaires intergouvernementales) (jour 28 – 22 novembre 2022– TRN00000028)
25. Ministre David Lametti (Justice) (jour 29 – 23 novembre 2022– TRN00000029)
26. Ministre Anita Anand (Défense nationale) (jour 29 – 23 novembre 2022– TRN00000029)
27. Ministre Omar Alghabra (Transports Canada) (jour 29 – 23 novembre 2022– TRN00000029)
28. Vice-première ministre Chrystia Freeland (Finances) (jour 30 – 24 novembre 2022– TRN00000030)
29. Katie Telford (personnel du cabinet du premier ministre) (jour 30 – 24 novembre 2022– TRN00000030)
30. Brian Clow (personnel du cabinet du premier ministre) (jour 30 – 24 novembre 2022– TRN00000030)
31. John Brodhead (personnel du cabinet du premier ministre) (jour 30 – 24 novembre 2022– TRN00000030)
32. Premier ministre Justin Trudeau (jour 31 – 25 novembre 2022– TRN00000031)

ANNEXE « C »
COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE
LISTE DES RAPPORTS INSTITUTIONNELS DÉPOSÉS PAR LE CANADA AUPRÈS DE LA COMMISSION

1. Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) non classifié[1080] (DOJ.IR.00000001.FR);

2. Affaires mondiales Canada (DOJ.IR.00000002.FR);

3. Ministère des Finances (DOJ.IR.00000003.FR);

4. Commission de la capitale nationale (DOJ.IR.00000004.FR);

5. Transports Canada (DOJ.IR.00000005.FR);

6. Agence des services frontaliers du Canada (DOJ.IR.00000006.FR);

7. Services publics et Approvisionnement Canada (DOJ.IR.00000007.FR);

8. Sécurité publique Canada (DOJ.IR.00000008.FR);

9. Ministère de la Justice (DOJ.IR.00000009.FR);

10. Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) (DOJ.IR.00000010.FR);

11. Gendarmerie royale du Canada (DOJ.IR.00000011.FR);

12. Ministère de la Défense nationale (DOJ.IR.00000012.FR);

13. Bureau du Conseil privé (DOJ.IR.00000013.FR);

14. Cabinet du premier ministre (DOJ.IR.00000014.FR).

[1080] Un rapport institutionnel classifié du Service canadien du renseignement de sécurité a également été préparé et fourni à la Commission.

ANNEXE « D »
ENQUÊTE SUR LA LOI SUR LES MESURES D'URGENCE
LISTE DES ACRONYMES

Acronyme	Nom complet
SMA	Sous-ministre adjoint ou sous-ministre adjointe
ASHP	Alberta Sheriff Highway Patrol
CSMAOSN	Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations en matière de sécurité nationale
ASF	Agent ou agente des services frontaliers
FAC	Forces armées canadiennes
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
LPC	Loi sur la preuve au Canada
PDG	Président-directeur général ou présidente-directrice générale
ACIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
MEC	Manufacturiers et Exportateurs du Canada
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
CMOU	Centre ministériel des opérations d'urgence
SM	Sous-ministre
CSMCO	Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle
LMU	Loi sur les mesures d'urgence
Mesures prises en vertu de la LMU	Décret sur les mesures économiques d'urgence et Règlement sur les mesures d'urgence
DMEU	Décret sur les mesures économiques d'urgence
LPCGSU	Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence
RMU	Règlement sur les mesures d'urgence
EIU	Équipe d'intervention d'urgence
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
RPM	Réunion des premiers ministres
FPT	Fédéral-provincial-territorial
AMC	Affaires mondiales Canada
COG	Centre des opérations du gouvernement
ERCCI	Équipe de renseignements sur la criminalité à caractère idéologique
EVCI	Extrémisme violent à caractère idéologique
CPI	Cellule de planification intégrée
GII	Groupe d'intervention en cas d'incident
LIPR	Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
PE	Protocole d'entente
MTO	Ministre des Transports de l'Ontario
CCN	Commission de la capitale nationale
RNC	Région de la capitale nationale
CCRCN	Centre de commandement de la région de la capitale nationale

NOTAM	Avis aux aviateurs
CSNR	Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement
LSPI de l'Ontario	Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux de l'Ontario
LSP de l'Ontario	Loi sur les services policiers de l'Ontario
PPO	Police provinciale de l'Ontario
SPO	Service de police d'Ottawa
BCP	Bureau du Conseil privé
LRPCFAT	Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes
ELP	Équipe de liaison provinciale de la Police provinciale de l'Ontario
PDE	Point d'entrée
POBG	Paix, ordre et bon gouvernement
UOP	Unité de l'ordre public
SPP	Service de protection parlementaire
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
OPS	Personnes sous enquête
CCSU	Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences
TD	Banque TD
CVRC	Convention de Vienne sur les relations consulaires
CVRD	Convention de Vienne sur les relations diplomatiques
SPW	Service de police de Windsor