



COMMISSION  
SUR L'ÉTAT  
D'URGENCE

PUBLIC ORDER  
EMERGENCY  
COMMISSION

Document commandé:

Le maintien de l'ordre lors des  
manifestations de grande ampleur au  
Canada : Pourquoi une loi sur le maintien de  
l'ordre public est nécessaire au Canada

Préparé par: Robert Diab

## Avis au lecteur

Conformément aux règles 5 à 10 des *Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques* de la Commission, le commissaire peut, à sa discrétion, faire appel à des experts externes pour produire des documents de discussion, de recherche ou d'orientation (« documents commandés »)

Les points de vue exprimés dans un document commandé sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du commissaire. Les énoncés de faits contenus dans un document commandé ne représentent pas nécessairement le point de vue du commissaire. Les conclusions de fait du commissaire sont fondées sur la preuve présentée lors des audiences de la Commission.

Les parties et les membres du public peuvent fournir des commentaires écrits à la Commission en réponse à ce document. Des informations sur le processus de dépôt d'observations, y compris les dates limite, sont énoncées dans l'*Avis concernant la phase politique de la Commission* (disponible sur le site Web de la Commission).

Le maintien de l'ordre lors des manifestations  
de grande ampleur au Canada :

Pourquoi une loi sur le maintien de l'ordre public est  
nécessaire au Canada

Rapport destiné à la Commission sur l'état d'urgence

Septembre 2022

**Robert Diab**

Faculté de droit de

l'Université Thompson Rivers

## Résumé

Au Canada, lors des grands événements publics, la police n'est pas clairement autorisée à employer une tactique courante de maintien de l'ordre public, qui consiste à créer des zones d'exclusion autour de grandes portions de l'espace public.

Il existe quelques exceptions, comme les pouvoirs accordés par la législation d'urgence et par une loi fédérale sur les conférences intergouvernementales, bien que la portée de ces pouvoirs ne soit pas clairement définie. En common law, la création d'une grande zone d'exclusion n'est pas autorisée. Lorsque l'Ontario a eu recours aux pouvoirs d'urgence en février 2022, il est devenu superflu d'invoquer l'état d'urgence au Canada afin d'autoriser la « zone sécurisée » mise en place à Ottawa pour mettre fin à la manifestation du convoi de camionneurs.

À plusieurs reprises ces dernières années, les gouvernements et les tribunaux ont eu recours à la législation d'urgence pour tenter de pallier de façon ponctuelle, temporaire et réactive l'absence de dispositions légales autorisant la mise en place de grandes zones d'exclusion. L'invocation de la législation d'urgence en 2022 s'inscrit dans cette lignée d'événements. Chacune de ces situations a donné lieu à une certaine confusion au sein de la police, à l'élaboration de plans secrets pour la zone d'exclusion et à des atteintes importantes aux libertés et aux droits fondamentaux. Si l'on s'inspirait de la législation en vigueur au Royaume-Uni ou en Australie, les droits seraient mieux protégés et le maintien de l'ordre plus efficace. Dans ces pays en effet, les législateurs ont défini une structure complète pour assurer le maintien de l'ordre dans le cadre des grands événements et rassemblements. Les organes législatifs du Canada et de ses provinces devraient faire de même et adopter un projet de loi traitant respectivement des événements de portée nationale et provinciale. Une loi sur le maintien de l'ordre public pourrait définir un critère relatif aux conditions dans lesquelles la police peut délimiter une zone sécurisée, selon les principes de la nécessité raisonnable et de la

proportionnalité. Elle pourrait aussi fixer des règles en ce qui concerne l'admission, l'indemnisation, la surveillance et l'examen. Ce serait le moyen le plus efficace d'éviter d'éventuels recours à la législation d'urgence ainsi que la confusion et les troubles qui résultent de mesures temporaires. Une telle loi permettrait aussi à la police de se conformer plus strictement au principe de primauté du droit.

## Table des matières

Introduction.....	5
Partie I : Contexte .....	9
a. Chronologie des événements .....	9
b. Pouvoirs d'urgence et fermetures de l'espace public .....	12
Partie II : Lacune dans la législation (autorisant les fermetures) .....	16
a. Autorité légale .....	16
b. Cas particulier de la <i>Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie</i> .....	20
c. Common law .....	23
d. Impact de cette lacune sur les précédents événements publics de grande ampleur 28	
Partie III : Comblé le vide juridique.....	37
a. Modèles du Royaume-Uni et de l'Australie .....	39
b. Compétence en matière de maintien de l'ordre public.....	44
c. Contenu de la législation sur le maintien de l'ordre public.....	45
Conclusion.....	47

## Remerciements

Je tiens à remercier les professeurs Kent Roach, Jamie Cameron et Richard Moon pour leurs commentaires sur les versions préliminaires de ce rapport. Je dois beaucoup à W. Wesley Pue pour l'argument général selon lequel, en raison d'un vide juridique, la police ne dispose pas des pouvoirs requis pour créer des zones sécurisées.

## Introduction

Ce rapport met en évidence l'existence d'une lacune dans la législation canadienne. C'est à cause de cela qu'il est apparu nécessaire d'invoquer les pouvoirs d'urgence pour gérer la situation causée par le convoi des camionneurs en février 2022. La police s'appuie sur un ensemble de pouvoirs pour assurer le maintien de l'ordre lors des événements de grande ampleur tels que les protestations en masse, les réunions intergouvernementales ou les grands événements sportifs. Ces pouvoirs lui sont conférés par le droit applicable aux véhicules à moteur, le droit municipal et le droit pénal, entre autres. Cependant, la police canadienne ne dispose pas d'une autorité légale clairement établie pour ce qui est d'employer une tactique courante lors de tels événements : la création de grandes zones d'exclusion (constituées de pâtés de maisons entiers) autour desquelles elle peut réguler l'accès des véhicules et des piétons<sup>1</sup>.

Il arrive que la police ait besoin de mettre en place de telles zones pour assurer une sécurité efficace. Si de telles mesures interfèrent avec le droit à la liberté, la liberté d'expression et la liberté de réunion, elles permettent aussi de les protéger. Pourtant, les gouvernements ont omis de légiférer clairement sur la création et l'utilisation de ces zones. Au lieu de cela, ils ont adopté des législations temporaires, ad hoc, ou se sont appuyés sur des lois prévues à d'autres fins. Les tribunaux ont fait de même. Ainsi, la police n'a reçu qu'une partie des pouvoirs dont elle aurait besoin et a été laissée juge de leur portée. Un certain flou subsiste sur des questions importantes comme les conditions dans lesquelles une grande zone est raisonnablement nécessaire et proportionnée aux préoccupations en matière de sécurité. C'est également le cas pour d'autres aspects importants comme les personnes autorisées à entrer et à sortir d'une telle zone, les personnes qu'il est

---

<sup>1</sup>La *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, chap. 41 [*Loi sur les missions étrangères*], qui a été amendée en 2002 pour prévoir des zones d'exclusion afin de sécuriser les réunions intergouvernementales, constitue une exception notable à cet égard. Mais si elle autorise la police à clore des espaces pour ce type d'événements bien précis, elle ne définit pas clairement la portée de ce pouvoir, comme expliqué plus loin dans ce rapport.

possible de surveiller, de fouiller ou de placer en détention, les personnes à indemniser et les conditions d'indemnisation, les agents habilités à réaliser différentes actions et dans quelles conditions, etc. En l'absence de législation claire sur ces points, les services de police amenés à fermer de grandes zones faisant partie de l'espace public ont dû prendre leurs décisions dans un vide juridique, en agissant le plus souvent en secret, sans contrôle et en dehors de la primauté du droit. Les citoyens ont été laissés dans un flou juridique, tandis que leurs droits fondamentaux étaient enfreints. Or, si de telles atteintes sont nécessaires et conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, elles doivent en premier lieu être autorisées par la loi<sup>2</sup>.

En invoquant les pouvoirs d'urgence au début de l'année, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont une fois de plus tenté de pallier à la hâte cette lacune de la loi, en réaction à des circonstances particulières. En effet, la confusion et l'incertitude avaient déjà régné au sujet de ces zones lors d'événements comme la conférence de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) organisée en 1997 à Vancouver, le Sommet des Amériques de Québec de 2001 et le Sommet du G20 qui s'est tenu à Toronto en 2010. Dans chaque cas, des atteintes graves aux libertés fondamentales ont été commises<sup>3</sup>. Cependant, les mesures prises en février 2022 ont été parmi les plus fortes dans l'histoire récente du maintien de l'ordre public au Canada, avec près de 70 pâtés de maisons du centre-ville d'Ottawa bouclés pendant plusieurs jours pour délimiter une zone sécurisée<sup>4</sup>. En ayant recours à des mesures d'urgence, le Canada s'est doté de l'autorité requise, mais ce n'était pas un outil nécessaire ni approprié.

En février 2022, la police a temporairement délimité deux grandes zones à Ottawa. Le 4 février, la police d'Ottawa a créé une « zone rouge » autour d'une

---

<sup>2</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11 [*Charte*].

<sup>3</sup> L'histoire du maintien de l'ordre lors d'événements publics de grande ampleur au Canada est abordée plus en détail dans la partie II ci-dessous.

<sup>4</sup> Les détails de ces mesures sont examinés dans la partie I ci-dessous.



partie du centre-ville afin de limiter le trafic de *véhicules*. Le 17 février, elle a mis en place une « zone sécurisée » pour réguler *toutes les formes d'accès* dans un périmètre d'environ 3 kilomètres carré de centre-ville. La « zone rouge » pouvait être autorisée en vertu du *Code de la route* de l'Ontario<sup>5</sup>. Le présent rapport – et la lacune dans la législation qu'il vise à mettre en évidence – s'intéresse principalement à la « zone sécurisée » et aux initiatives similaires menées par la police afin de boucler de grandes parties de l'espace public pour y réguler les déplacements<sup>6</sup>. (Ce rapport laisse à la Commission le soin de déterminer si la « zone sécurisée » était nécessaire à Ottawa.) Le fait que l'Ontario ait recours à la législation d'urgence en février 2022 lui a donné l'autorité *potentielle* nécessaire pour délimiter la zone sécurisée qui était en place lorsque la police a finalement dispersé le convoi de camionneurs<sup>7</sup>. Pourtant, lorsqu'il a adopté son règlement sur les mesures d'urgence, l'Ontario ne s'est pas prévalu du pouvoir de créer une zone d'exclusion. Quelques jours plus tard, le Canada l'a inclus dans son argumentation sur la nécessité de recourir à la législation d'urgence bien que, ce pouvoir étant disponible dans le cadre de la législation provinciale, le recours au pouvoir fédéral était superflu<sup>8</sup>. Une autre source d'autorité pour *certaines* fermetures menées par la police à Ottawa pourrait être trouvée dans la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie* de l'Ontario<sup>9</sup>. Mais ces pouvoirs semblent s'appliquer uniquement à l'espace privé. Si l'on considérait que ces pouvoirs s'appliquent à l'espace public, la loi autoriserait la fermeture de périmètres bien plus réduits que ceux qui ont été délimités en février 2022.

Le but du présent rapport est d'aider la Commission à accomplir son mandat, à savoir évaluer le fondement sur lequel le gouvernement du Canada a décidé de

---

<sup>5</sup> L.R.O. 1990, chap. H8; voir l'analyse dans la partie II ci-dessous.

<sup>6</sup> Tout au long de ce rapport, elles seront désignées comme les « zones d'exclusion » ou « zones sécurisées ».

<sup>7</sup> Ceci suppose que la déclaration d'état d'urgence de l'Ontario était légale (seuil atteint) selon la législation d'exception de la province. Cette question n'est pas traitée dans ce rapport.

<sup>8</sup> Les pouvoirs d'urgence fédéraux n'étaient peut-être pas superflus pour faire face aux manifestations hors de l'Ontario (c'est-à-dire pour démanteler les barrages frontaliers dans d'autres provinces), mais la police ne semble pas avoir utilisé de zones d'exclusion pour procéder au démantèlement à ces endroits après que le gouvernement fédéral a invoqué l'état d'urgence le 14 février : voir par exemple Carrie Tait, « Last border blockade to be dismantled as protesters in Emerson, Man., agree to leave » (15 février 2022) *Globe and Mail*.

<sup>9</sup> 1997, L.O. 1997, chap. 4.

déclarer l'état d'urgence en février 2022, ainsi que la pertinence des mesures choisies pour répondre à cette situation d'urgence<sup>10</sup>. Dans la partie I, il est suggéré que le recours du Canada à la législation d'urgence pour autoriser une vaste zone d'exclusion découle en partie de la décision de l'Ontario de ne pas invoquer ce pouvoir, mais aussi de la constatation du vide juridique qui existe sur ce point. La partie II s'attache à démontrer l'existence de cette lacune au moyen d'un examen de la législation et de la jurisprudence, et note comment, lors de grands rassemblements publics ayant eu lieu par le passé au Canada, ce vide juridique a provoqué des situations de confusion, de troubles et d'atteintes aux droits. Dans la partie III, nous examinerons la législation britannique et australienne, en tant que modèles sur lesquels les gouvernements du Canada pourraient s'appuyer pour combler la lacune dont il est question dans ce rapport.

L'ordre public relève à la fois de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. Ce rapport suggère que les deux gouvernements devraient adopter une loi sur le maintien de l'ordre public qui s'appliquerait en fonction de la nature de l'événement concerné. Une législation complète apporterait à la police et aux civils des éclaircissements sur divers aspects, avec par exemple un critère de proportionnalité pour l'application de fermetures de grande ampleur et des règles relatives à l'admission, l'indemnisation, la surveillance et l'examen. Ainsi, il ne serait plus nécessaire de recourir à des mesures temporaires ou d'urgence, ce qui éviterait la confusion et le désordre que telles situations ont tendance à créer, et la police pourrait agir selon le principe de la primauté du droit.

---

<sup>10</sup> Décret, C.P. 2022-0392.

## Partie I : Contexte

### a. Chronologie des événements

Afin de comprendre le lien entre les pouvoirs policiers étudiés dans ce rapport et les pouvoirs d'urgence invoqués en février 2022, nous allons établir une chronologie des événements. Nous soulignerons quels pouvoirs ont été invoqués par chaque gouvernement, à quelle date et dans quel contexte, afin d'autoriser la police à contrôler certains espaces publics.

Au début du mois de février 2022, un groupe de camionneurs associés de façon informelle (le « convoi des camionneurs ») a commencé à occuper les rues du centre-ville d'Ottawa, près de la Colline parlementaire.

Des manifestations similaires ont débuté dans différentes villes du Canada et à certains points d'entrée au Canada, parmi lesquels le pont Ambassadeur à Windsor, le pont Peace Bridge à Fort Erie et certaines routes menant à Sarnia, à Emerson au Manitoba, et à Coutts en Alberta. Les camionneurs restant cantonnés dans les rues publiques d'Ottawa ont causé des difficultés importantes aux résidents locaux en bloquant les rues, en klaxonnant à toute heure et en faisant tourner leurs moteurs au ralenti de façon prolongée.

Le 4 février, le Service de police d'Ottawa a annoncé la mise en place d'« une stratégie d'intensification et d'encerclement », incluant l'utilisation « de barricades de béton et de machinerie lourde pour créer des voies sans accès à travers le centre-ville »<sup>11</sup>.

Le communiqué de presse indiquait que « [s]i nécessaire, les ponts interprovinciaux,

---

<sup>11</sup> Service de police d'Ottawa, « Nouvelles et communauté », communiqué intitulé « Le Service de police d'Ottawa met en œuvre de nouvelles mesures pour assurer la protection des quartiers du [c]entre-ville (4 février 2022) », accessible en ligne : <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/weekend-demonstration-information-and-updates.aspx#Ottawa-Police-Enforce-Perimeter-Containment-Measures-Charges-laid-new-RCMP-%20resources-announced-February-5-2022> [Service de police d'Ottawa, page Web « Nouvelles et communauté »].

des bretelles de sortie et des artères seront fermés »<sup>12</sup>. Dans sa mise à jour du 5 février, la police d'Ottawa a évoqué les secteurs bouclés sous l'appellation « zone rouge », notant que « environ 500 véhicules lourds associés à la manifestation se trouvent dans la zone rouge »<sup>13</sup>.

La manifestation au pont Ambassadeur de Windsor a commencé le lundi 7 février et a bloqué le trafic des deux côtés de la frontière<sup>14</sup>. Au début de la semaine, le Service de police de Toronto a appris que des manifestants avaient l'intention de se rendre d'Ottawa à Toronto. Le mercredi 10 février, cherchant à éviter un blocage similaire à celui d'Ottawa, la police de Toronto a utilisé des voitures de patrouille et des bus pour boucler deux zones importantes du centre-ville<sup>15</sup>, dont certaines parties de l'avenue University et de la rue College, près de l'Hospital Row de Toronto, et le Queen's Park Circle entre les rues College et Bloor<sup>16</sup>.

Au même moment, les manifestants tenaient le pont Ambassadeur fermé et le blocage d'Ottawa se prolongeait au-delà de sa deuxième semaine, sans qu'aucun signe de fin de conflit ne se profile. Le lundi 7 février, à Ottawa, des plaideurs particuliers ont obtenu une injonction ordonnant aux camionneurs de ne pas klaxonner le soir, sans toutefois les obliger à quitter les lieux<sup>17</sup>.

Le 11 février, un groupe de fabricants de pièces automobiles a obtenu une injonction imposant aux camionneurs de cesser d'« entraver » le pont Ambassadeur et la police a commencé à les évacuer<sup>18</sup>. À la connaissance de l'auteur, ni le commissaire des incendies de l'Ontario ni le chef des pompiers d'Ottawa n'ont, en vertu de la *Loi sur la*

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, communiqué intitulé « La Police d'Ottawa applique des mesures de confinement du périmètre, des accusations sont portées, annonce de nouvelles ressources de la GRC (5 février 2022) ».

<sup>14</sup> Jason Kirby, « Ambassador Bridge Blockade Brings Major Economic Artery to Standstill, Exposes Canada's Fragile Trade Infrastructure » (11 février 2022) *Globe and Mail*.

<sup>15</sup> Wendy Gillis, « 'We're Going to Help Them Leave': Toronto Police Describe 'Robust Plan' for Weekend Truck Protests » (11 février 2022) *Toronto Star*.

<sup>16</sup> Wendy Gillis et David Rider, « Toronto Police Close Downtown Streets Over Ottawa Truck Protesters' Threat to Relocate » (9 février 2022) *Toronto Star*.

<sup>17</sup> Catharine Tunney, « Court Grants Injunction to Silence Honking in Downtown Ottawa for 10 Days » (11 février 2022) *CBC News*.

<sup>18</sup> Les fabricants de pièces automobiles ont ensuite été rejoints dans leur demande par la Ville de Windsor et par le procureur général de l'Ontario. *CBC News*, « Ontario Judge Extends Injunction Against Ambassador Bridge Protesters Indefinitely » (18 février 2022) *CBC News*.

*prévention et la protection contre l'incendie* de l'Ontario<sup>19</sup>, émis un « ordre d'inspection » ou demandé une ordonnance du tribunal en rapport avec le convoi des camionneurs, afin de fermer des rues ou demander que les véhicules soient déplacés. De tels pouvoirs entreraient dans le cadre de la loi évoquée dans la partie II ci-dessous.

Le vendredi 11 février, soit le jour où l'injonction a été accordée pour le pont Ambassadeur, le gouvernement de l'Ontario a déclaré un état d'urgence en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*<sup>20</sup>. Le lendemain, le gouvernement Ford a promulgué le règlement *Infrastructures essentielles et voies publiques*<sup>21</sup>, qui autorise la police à ordonner aux propriétaires de véhicules de les retirer des routes publiques. La police a évacué le pont Ambassadeur le dimanche 13 février<sup>22</sup>.

Le soir du même jour, le premier ministre et les membres du Cabinet ont rencontré la commissaire de la GRC Brenda Lucki et d'autres parties prenantes pour un point de situation<sup>23</sup>. Les manifestations se poursuivaient en effet aux postes frontaliers de Surrey (C.-B.), Coumts (Alberta) et Emerson (Manitoba), tout comme le blocage à Ottawa<sup>24</sup>. Le lendemain, le 14 février, le gouvernement fédéral a déclaré l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*<sup>25</sup>. Le mardi 15, le gouvernement a adopté le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*<sup>26</sup>, accordant à la police un ensemble de pouvoirs supplémentaires, dont celui de créer une zone d'exclusion (telle que décrite ci-après). Le jeudi 17 février, la police d'Ottawa a annoncé avoir « établi une zone sécurisée » dans le centre-ville d'Ottawa, en bouclant près de 70 pâtés de

---

<sup>19</sup> Cf. note 9 plus haut.

<sup>20</sup> L.R.O. 1990, chap. E.9, invoquant l'état d'urgence en promulguant le Règl. de l'Ont. 69/22.

<sup>21</sup> Règl. de l'Ont. 71/22 [*Infrastructures essentielles*].

<sup>22</sup> CBC News, cf. note 18 plus haut.

<sup>23</sup> Bill Curry, Marsha McLeod, « Trudeau government invoked Loi sur les mesures d'urgence despite 'potential for a breakthrough' with convoy protesters, documents show » (11 août 2022) *Globe and Mail*.

<sup>24</sup> Carrie Tait, « Last border blockade », cf. note 8 plus haut, rapportant que le mardi, les trois barrages frontaliers étaient en cours de dispersion ou de démantèlement.

<sup>25</sup> *Proclamation déclarant une urgence d'ordre public*, DORS/2022-20 [*Proclamation*], adoptée en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. 1985, chap. 22 (4<sup>e</sup> suppl.) [*Loi sur les mesures d'urgence*].

<sup>26</sup> *Règlement sur les mesures d'urgence*, DORS/2022-21 [*Règlement sur les mesures d'urgence*]; *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, DORS/2022-22 [*Décret sur les mesures économiques d'urgence*].

maisons<sup>27</sup>. Selon les déclarations de la police, « les résidents peuvent se rendre dans la zone sécurisée s'ils ont une raison légale de le faire, par exemple s'ils y vivent, y travaillent, y font des achats ou se rendent dans des entreprises », mais ils doivent pour cela passer par des points de contrôle<sup>28</sup>. La police a commencé à évacuer les manifestants du cordon de sécurité et le blocage des camionneurs a pris fin le dimanche<sup>29</sup>. Les lundi 21 et mardi 22 février, la police a réduit la taille de la zone à environ 35 pâtés de maisons, avant de la supprimer complètement après un certain temps<sup>30</sup>.

## b. Pouvoirs d'urgence et fermetures de l'espace public

L'Ontario a déclaré un état d'urgence le 11 février, en vertu de sa *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*<sup>31</sup>, qui stipule qu'en cas d'urgence, le gouvernement peut promulguer une loi pour « [r]églementer ou interdire les déplacements ou le transport à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée »<sup>32</sup>. Cela permet à la police de créer et de surveiller une zone

---

<sup>27</sup> Police d'Ottawa, page Web « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut, communiqué intitulé « Établissement d'un secteur sécuritaire » (17 février 2022). Voir aussi l'article du reporter attaché au journal intitulé « Truck Convoy: Day 21; Police Establish 'Secure Area' from Queensway to Parliament; Two Protest Organizers Arrested Near Parliament Hill » (18 février 2022) *Ottawa Citizen* [« Truck Convoy »]. La zone s'étendait de la rue Wellington au nord (le long du Parlement) à l'avenue Bronson à l'ouest, à l'avenue Somerset au sud et au canal Rideau à l'est, ce qui représente une part importante du centre-ville d'Ottawa. Une carte a été établie et peut être consultée dans l'article de Ted Raymond, Michael Woods et Josh Pringle, « Secure Area in Ottawa Shrinks as Police Maintain Presence Following Removal of 'Trucker Convoy' » (21 février 2022) *CTV News* [« Secure Area in Ottawa »]. Voir aussi l'article de Robert Fife, Marieke Walsh, Janice Dickson, Erin Anderssen, « Police move in to clear downtown Ottawa of convoy protesters after weeks of demonstrations » (18 février 2022) *Globe and Mail*, notant que le vendredi 18, un périmètre de sécurité avait été mis en place dans une grande partie du centre-ville d'Ottawa et que près de 100 points de contrôle étaient établis, avec des agents chargés d'arrêter les véhicules et d'autoriser l'accès uniquement aux personnes vivant et travaillant dans la zone. Une capsule vidéo de CTV News montrant des scènes filmées dans la zone est disponible avec l'article de Josh Pringle, « What You Need to Know About the Secured Area in Downtown Ottawa » (21 février 2022) *CTV News*, disponible en ligne : (<https://ottawa.ctvnews.ca/what-you-need-to-know-about-the-secured-area-in-downtown-ottawa-1.5785593>).

<sup>28</sup> Ted Raymond, « Ottawa Police Further Reduce 'Secure Area' of Downtown » (22 février 2022) *CTV News*. Voir aussi la page Web de la police d'Ottawa, « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut.

<sup>29</sup> Raymond et coll., « Secure Area in Ottawa », cf. note 27 plus haut.

<sup>30</sup> Page Web de la police d'Ottawa, « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut, communiqué intitulé « Mise à jour sur les opérations policières visant à expulser les manifestants illégaux » (21 février 2022). Voir aussi l'article de Ted Raymond, « Ottawa Police », cf. note 28 plus haut, notant que la limite sud de la zone avait été déplacée jusqu'à l'avenue Laurier le 22 février.

<sup>31</sup> Cf. note 20 plus haut.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 7.0.2(4).

d'exclusion d'une taille apparemment quelconque<sup>33</sup>. Dans le règlement sur les mesures d'urgence adopté le lendemain, sous l'intitulé *Infrastructures essentielles et voies publiques*<sup>34</sup>, l'Ontario n'a pas inclus de pouvoir permettant de restreindre les déplacements ou de fermer l'espace public. En revanche, le règlement *Infrastructures essentielles* a mis en place quatre autres instruments afin d'aider la police à démanteler les points de blocage. Il interdisait aux personnes d'entraver l'accès aux « infrastructures essentielles », notamment les hôpitaux et les ports, mais pas les rues de Toronto ou Ottawa<sup>35</sup>. Il interdisait aux personnes d'entraver l'accès aux voies publiques (telles que définies dans le *Code de la route*<sup>36</sup>) dès lors que cela pouvait causer de graves interférences<sup>37</sup>. Il permettait à la police d'ordonner à une personne de retirer son véhicule. Enfin, il permettait aux autorités de suspendre ou d'annuler le permis de conduire ou le certificat d'immatriculation en Ontario de toute personne ayant causé une entrave<sup>38</sup>.

Comme noté précédemment, au moment où l'Ontario a déclaré l'état d'urgence et promulgué les pouvoirs qui en découlent (le samedi 12 février), la police était déjà en train de démanteler le blocage du pont Ambassadeur et de préparer l'évacuation du blocage à Ottawa. Le lundi 14 février, le gouvernement du Canada a déclaré une « urgence d'ordre public » selon la partie II de la *Loi sur les mesures d'urgence*<sup>39</sup>. Le lendemain, il a promulgué le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*<sup>40</sup>. Ce règlement a donné aux autorités le

---

<sup>33</sup> La *Loi sur les mesures d'urgence* instaurée au niveau fédéral, cf. note 25 plus haut, contient des dispositions similaires à celles évoquées dans la partie II ci-dessous.

<sup>34</sup> Cf. note 21 plus haut, adopté en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, cf. note 20 plus haut.

<sup>35</sup> L'article 1 du règlement, cf. note 21 plus haut, définissant les « infrastructures essentielles » concerne uniquement les « autoroutes de la série 400 » et pas les autres routes ou voies publiques.

<sup>36</sup> Le *Code de la route*, L.R.O. 1990, chap. H.8, indique à l'article 1 : « 'voie publique' S'entend notamment d'une route ordinaire ou d'une voie publique, d'une rue, d'une avenue, d'une allée, d'un boulevard, d'une place, d'un pont, d'un viaduc ou d'un pont sur chevalets dont une partie quelconque est prévue pour le passage de véhicules ou utilisée par le public à cette fin. Est incluse dans la présente définition la zone comprise entre les limites latérales de propriété de ces ouvrages. »

<sup>37</sup> Article 3 du règlement *Infrastructures essentielles*, cf. note 21 plus haut.

<sup>38</sup> *Ibid.*, art. 4 à 6.

<sup>39</sup> L'état d'urgence a été déclaré dans une *Proclamation*, cf. note 25 plus haut, citant l'art. 25(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut.

<sup>40</sup> Cf. note 26 plus haut.

pouvoir de contrôler l'utilisation de l'espace public de deux façons différentes.

La première consiste à interdire la participation à une assemblée publique « dont il est raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix » (ci-après « assemblée selon l'article 2 ») ainsi que tout déplacement visant à prendre part à une telle assemblée ou la fourniture de biens pour faciliter de telles assemblées<sup>41</sup>.

La deuxième consiste à créer une zone d'exclusion. L'article 6, intitulé « Désignation de lieux protégés » établit en effet une liste de lieux – incluant la Colline parlementaire, les immeubles gouvernementaux et les monuments – qui « sont protégés et peuvent être aménagés ». Le paragraphe 6(f) autorise le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à désigner « tout autre lieu » en tant que lieu protégé. Le 25 avril 2022, le gouvernement a confirmé que (à une certaine date après l'adoption du règlement), le ministre de la Sécurité publique avait désigné différentes rues, comprenant la majeure partie du centre-ville d'Ottawa en vertu du paragraphe 6(f)<sup>42</sup>.

Le 15 février, lorsque les pouvoirs d'urgence fédéraux ont été disponibles, la police a concentré son intervention sur Ottawa. La police était désormais dotée de pouvoirs supplémentaires pour mettre fin au blocage d'Ottawa, pouvoirs qui n'étaient accordés que dans le cadre de la législation d'urgence fédérale. Il s'agissait notamment du pouvoir de contraindre des opérateurs de remorquage tiers à aider au remorquage des véhicules<sup>43</sup>, de geler des comptes bancaires et

---

<sup>41</sup> *Règlement sur les mesures d'urgence*, *ibid*, art. 2 à 5 (interdisant aussi aux étrangers d'entrer au Canada avec l'intention de participer à une telle assemblée).

<sup>42</sup> L'article 6 du *Règlement sur les mesures d'urgence*, *ibid*, stipule simplement que « tout autre lieu » peut être « désigné par le ministre » mais n'indique pas le processus à suivre. Je n'ai trouvé aucune archive publique concernant la promulgation de la désignation. J'ai été informé de la désignation selon l'article 6(f) dans le dossier parlementaire des « Questions au Feuilleton » de la Chambre des communes pour le 25 avril 2022, dossier dans lequel le secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes a répondu par l'affirmative (et en détails) à la question de savoir si une désignation avait été faite selon l'article 6(f) du *Règlement sur les mesures d'urgence*. La réponse affirmative (ainsi que les zones désignées) figure à la p. 629, sous « Q-366 », Chambre des communes, 44<sup>e</sup> Législature, 1<sup>re</sup> Session, « Journaux : N° 57 », disponible en ligne ([https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2022/parl/X2-441-57.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/parl/X2-441-57.pdf)).

<sup>43</sup> *Règlement sur les mesures d'urgence*, cf. note 26 plus haut, art. 7.



autres sources de financement<sup>44</sup>, mais aussi de suspendre les permis et certificats d'immatriculation non enregistrés en Ontario<sup>45</sup>. Toutefois, selon les médias, il semble que la police ait mis un terme au blocage en usant principalement de trois moyens : en bouclant une grande partie du centre-ville d'Ottawa, en ordonnant aux gens de quitter cette zone ou en les arrêtant, et en organisant le remorquage des véhicules.

C'est le règlement *Infrastructures essentielles* de l'Ontario qui a permis à la police de mener la majeure partie de ces opérations. Et même si l'Ontario n'a pas donné à la police le pouvoir de créer une zone d'exclusion, elle a pu le faire dans le cadre de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*<sup>46</sup>. Néanmoins, si les deux gouvernements ont eu recours aux pouvoirs d'urgence, c'est en partie parce qu'ils ont constaté que la police ne disposait pas clairement de l'autorité requise pour créer une zone sécurisée. La partie suivante explique la lacune dont souffre la législation canadienne.

---

<sup>44</sup> *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, cf. note 26 plus haut, art. 1 et 2.

<sup>45</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 26 plus haut, art. 10(1).

<sup>46</sup> Dans son communiqué de presse du 17 février, la police d'Ottawa fait référence à deux sources d'autorité pour la mise en place de la zone sécurisée : la *Loi sur les mesures d'urgence* de l'Ontario et la réglementation du gouvernement fédéral. Elle déclare ainsi que « [e]n vertu de la Loi sur les mesures d'urgence le commandement unifié qui dirige les services policiers à Ottawa a établi une zone sécurisée pour faire en sorte que les particuliers se conforment aux directives liées aux mesures d'urgence et pour assurer la protection de lieux désignés (le Parlement, les édifices gouvernementaux, les infrastructures essentielles, etc.) ». La loi ontarienne ne pouvait pas autoriser une zone sécurisée sans l'adoption d'un règlement. Seule la réglementation fédérale permettait cela, comme indiqué précédemment. Police d'Ottawa, page Web « Nouvelles et communauté », cf. note 11 plus haut, communiqué intitulé « Établissement d'un secteur sécuritaire » (17 février 2022).

## Partie II : Lacune dans la législation (autorisant les fermetures)

À deux exceptions près, la police canadienne n'a pas d'autorisation particulière en vertu de la loi pour créer une zone d'exclusion. La common law n'autorise pas la création d'une grande zone. Le convoi des camionneurs soulève des questions au sujet de l'application de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie* de l'Ontario<sup>47</sup> en tant qu'outil potentiel de fermeture de l'espace public. Elle n'autorise pas la création d'une grande zone d'exclusion.

### a. Autorité légale

Au Canada, les seules lois qui autorisent expressément une zone sécurisée sont les lois d'urgence provinciales et fédérales mentionnées plus haut, ainsi que la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*<sup>48</sup>, qui permet à la Gendarmerie royale du Canada [GRC] de créer une zone sécurisée lors de conférences intergouvernementales.

Dans le premier cas, la police ne peut créer une zone d'exclusion que dans le cadre d'un état d'urgence déclaré et dans la mesure où cela est nécessaire pour y remédier<sup>49</sup>. La *Loi sur les mesures d'urgence* du Canada prévoit un certain nombre de possibilités de fermer des espaces, pour les quatre types d'urgence visés par la loi. En cas de « sinistre » ou d'« état d'urgence », le gouverneur en conseil peut prendre « toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence », au moyen de « la réglementation ou l'interdiction des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée »<sup>50</sup>. Des dispositions similaires figurent dans la législation d'urgence provinciale<sup>51</sup>. La *Loi sur*

---

<sup>47</sup> Cf. note 9 plus haut.

<sup>48</sup> Désignée dans ce rapport sous l'appellation *Loi sur les missions étrangères*, cf. note 1 plus haut.

<sup>49</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut, art. 8(1), 19(1), 30(1) et 40(1). En revanche, l'article 7.0.2(2) de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, cf. note 20 plus haut, exige la conviction que les « décrets sont nécessaires et essentiels dans les circonstances pour empêcher que soient causés un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens, ou pour diminuer ou atténuer un tel préjudice ou de tels dommages ».

<sup>50</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut, art. 8(1)(a) et 19(1)(a).

<sup>51</sup> Voir par exemple la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, cf. note 20 plus haut, art. 7.0.2(4)(2); l'*Emergency Management Act* de l'Alberta, RSA 2000, chap. E-6.8, dont l'art. 19(1)(e) autorise, dans le cadre d'un état d'urgence, un ministre à contrôler, à interdire ou à ordonner le contrôle ou

*les mesures d'urgence* fédérale prévoit aussi « la désignation et l'aménagement de lieux protégés », un pouvoir accordé dans une situation d'« état d'urgence » et d'« état de crise internationale »<sup>52</sup>. Enfin, dans un « état de guerre », le gouverneur en conseil peut prendre *toute* mesure estimée raisonnablement fondée pour faire face à la crise<sup>53</sup>.

On pourrait se demander s'il y a une différence entre un règlement qui « interdit les déplacements dans » une zone déterminée et un règlement qui « sécurise » une zone. Comme nous l'avons vu, la *Loi sur les mesures d'urgence* du Canada autorise ces deux actions. Quant à elles, les lois d'urgence applicables en Ontario et dans d'autres provinces envisagent seulement des interdictions de déplacement mais ont tendance à inclure des dispositions générales autorisant « les autres mesures [...] estim[ées] nécessaires » pour faire face à la crise<sup>54</sup>. En dehors de ces dispositions générales, selon une interprétation de la loi, les dispositions qui interdisent les déplacements permettent seulement de donner la consigne de ne pas se rendre quelque part (et non de fermer aussi l'espace public en le « sécurisant » avec une barrière ou un point de contrôle). En pratique, la distinction semble ténue. Si l'Ontario ou le Canada adoptait un règlement « interdisant les déplacements à l'intérieur » d'un certain espace, la police pourrait raisonnablement chercher à faire appliquer cette interdiction au moyen de barrières ou de points de contrôle.

La *Loi sur les missions étrangères* a été amendée en 2002 pour prévoir des zones d'exclusion lors des opérations de maintien de l'ordre dans le cadre de conférences internationales. La partie concernant le maintien de l'ordre est

---

l'interdiction des déplacements à destination ou en provenance de n'importe quelle région en Alberta; l'*Emergency Program Act* de la Colombie-Britannique, RSBC 1996, chap. 111 de la Colombie-Britannique, qui autorise, dans le cadre d'un état d'urgence, un ministre à contrôler ou à interdire les déplacements à destination ou en provenance de n'importe quelle région en Colombie-Britannique; et la *Loi sur la sécurité civile* du Québec, CQLR chap. S-2.3, dont l'article 93(3) autorise un ministre, dans le cadre d'un état d'urgence, à « contrôler l'accès aux voies de circulation ou au territoire concerné ou les soumettre à des règles particulières ».

<sup>52</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, cf. note 25 plus haut, art. 19(1)(b) et 30(1)(f).

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 40(1).

<sup>54</sup> *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, cf. note 20 plus haut, art. 7.0.2(4)(14). On peut en trouver un autre exemple dans l'*Emergency Program Act* de la Colombie-Britannique, cf. note 20 plus haut, à l'article 10(1).

brève :

10.1 (1) La Gendarmerie royale du Canada a la responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent et à laquelle assistent des personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités en vertu de la présente loi, et visée par un décret pris ou prorogé au titre de la présente loi.

(2) Dans l'exercice de ses responsabilités en vertu du paragraphe (1), la Gendarmerie royale du Canada peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances<sup>55</sup>.

Au paragraphe 3, il est précisé que la loi est sans effet sur les pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la common law ou de toute autre loi. Le paragraphe 4 stipule qu'un accord peut être conclu entre les membres des polices fédérales, provinciales et municipales. Il s'agit là de l'intégralité de ce qui est prévu au sujet du maintien de l'ordre. La loi ne donne aucune directive à la police en ce qui concerne la superficie d'une zone, la durée pendant laquelle elle peut être maintenue ou les personnes qui sont autorisées à y accéder. Elle n'aborde pas non plus la question des indemnisations pour les perturbations causées aux entreprises ou à la propriété privée. On ne sait pas non plus où se termine la compétence fédérale en matière de maintien de l'ordre lors d'un événement et dans quels domaines la compétence provinciale reste en place. L'article 10.1(4) de la loi autorise des « accords » entre les autorités à seule fin de « faciliter la consultation et la coopération », tandis que l'article 10.1(2) donne explicitement à la GRC le pouvoir de « prendre les mesures qui s'imposent ». Lorsqu'elle a été appliquée en 2010 lors du Sommet du G20 à Toronto, la disposition de la loi conférant la « responsabilité première » à la GRC en matière de sécurité a semé la confusion quant au rôle du

---

<sup>55</sup> *Loi sur les missions étrangères*, cf. note 1 plus haut.

Service de police de Toronto, aux structures de commandement qui devaient prévaloir et au fondement de l'autorité<sup>56</sup>.

D'autres lois prévoient des pouvoirs policiers pour ce qui est de l'ordre public, mais pas de pouvoirs concernant les zones d'exclusion.

Le *Code criminel* du Canada interdit de troubler la paix ou de créer des attroupements illégaux ou des émeutes<sup>57</sup>. Un attroupement illégal doit avoir pour but commun de faire craindre à des personnes se trouvant dans le voisinage que ces personnes « ne troublent la paix tumultueusement »<sup>58</sup>. Une émeute est « un attroupement illégal qui a commencé à troubler la paix tumultueusement ». La police peut proclamer qu'une émeute est en cours et ordonner aux participants de « retourner paisiblement à leurs demeures » et « disperser ou arrêter » ceux qui résistent. Fin 2021, le Parlement a amendé le *Code criminel* pour y ajouter les infractions consistant à agir dans l'intention de provoquer la peur chez une personne en vue de lui nuire dans l'obtention de services de santé fournis par un professionnel de la santé<sup>59</sup>. Aucun pouvoir de police supplémentaire n'a été ajouté. Le *Code* n'autorise pas la création d'une zone d'exclusion.

Les lois provinciales sur les véhicules à moteur prévoient la fermeture de routes ou la canalisation de la circulation des *véhicules*. Le *Code de la route* de l'Ontario, par exemple, autorise la police à « fermer une voie publique ou section de voie publique aux véhicules » s'il « l'estime raisonnablement nécessaire » pour « assurer le bon ordre de la circulation, empêcher que des lésions corporelles ou des dommages ne soient causés [...], ou [...] dans un cas d'urgence »<sup>60</sup>. Cela diffère quelque peu d'une zone sécurisée, qui peut empêcher la circulation des piétons comme des véhicules dans un plus grand nombre de propriétés publiques et

---

<sup>56</sup> Ce point est abordé plus loin.

<sup>57</sup> *Loi modifiant le Code criminel et le Code canadien du travail* L.C. 2021, chap. 27, ajoutant les infractions aux art. 423.2(1) et 423.2(2) du *Code criminel*.

<sup>58</sup> *Ibid*, art. 63(1)(a).

<sup>59</sup> *Loi modifiant le Code criminel et le Code canadien du travail* L.C. 2021, chap. 27, ajoutant les infractions aux art. 423.2(1) et 423.2(2) du *Code criminel*.

<sup>60</sup> Cf. note 36 plus haut, à l'article 134(1) et (2). Pour plus de détails sur ces pouvoirs, voir la discussion sous « Traffic Safety » dans le rapport de Steven Penney et Colton Fehr intitulé « Pouvoirs policiers et troubles de l'ordre public : Document d'information à l'intention de la Commission sur l'état d'urgence ».

privées, en plus des routes et voies publiques.

En 2020, en réponse aux manifestations organisées sur des pipelines et passages à niveau, l'Alberta a adopté une loi de défense des infrastructures essentielles intitulée *Critical Infrastructure Defence Act*<sup>61</sup>. Cette loi, qui contient seulement cinq dispositions, définit comme des infrastructures essentielles certains lieux potentiels de manifestation comme les pipelines, les chemins de fer, les sites miniers et les voies publiques, et considère comme une infraction l'obstruction ou l'interférence volontaire avec leur utilisation ou leur fonctionnement<sup>62</sup>. La police est autorisée à arrêter sans mandat toute personne qu'elle trouve en train de contrevenir à ces dispositions. La loi ne confère aucun autre pouvoir à la police.

La *Loi de 2022 visant à ce que l'Ontario reste ouvert aux affaires*, promulguée en avril 2022<sup>63</sup>, transpose dans une loi ordinaire des pouvoirs semblables à ceux que l'Ontario a adoptés en cas d'état d'urgence dans le règlement *Infrastructures essentielles et voies publiques*<sup>64</sup>, évoqué dans la partie I de ce rapport. Elle n'autorise pas la police à créer des zones d'exclusion ou à fermer l'espace public. En revanche, elle autorise l'expulsion des manifestants et des véhicules qui bloquent les « infrastructures de transport protégées », dont la définition inclut les points de passage frontaliers et les aéroports<sup>65</sup>.

## b. Cas particulier de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie*

La *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie* [« LPPI »] de l'Ontario mérite d'être examinée séparément, compte tenu de la nature particulière des

---

<sup>61</sup> *Critical Infrastructure Defence Act*, SA 2020, chap. C-32.7.

<sup>62</sup> *Ibid.*, art. 1, 2 et 3.

<sup>63</sup> *Loi de 2022 visant à ce que l'Ontario reste ouvert aux affaires*, L.O. 2022, chap. 10 [*Ontario reste ouvert aux affaires*].

<sup>64</sup> Cf. note 21 plus haut, adopté dans le cadre de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, cf. note 20 plus haut.

<sup>65</sup> *Ontario reste ouvert aux affaires*, cf. note 63 plus haut, art. 1. Je remercie le professeur Kent Roach pour avoir fait remarquer qu'à l'inverse, le règlement *Infrastructures essentielles et voies publiques* de l'Ontario, cf. note 21 plus haut, adopté dans la situation d'urgence du mois de février, traitait du concept plus large d'« infrastructure essentielle », dont la définition à l'article 1 incluait les voies publiques, les hôpitaux, les voies ferrées, les infrastructures servant à la fourniture de services publics.

manifestations qui ont eu lieu dans le cadre du convoi des camionneurs<sup>66</sup>. Certains des camionneurs engagés dans la manifestation auraient pu créer des dangers selon la LPPI, en bloquant un itinéraire d'intervention ou en émettant des niveaux dangereux de monoxyde de carbone en laissant tourner leurs moteurs au ralenti pendant longtemps. Cette loi permet au commissaire des incendies de l'Ontario ou au chef des pompiers d'une ville d'ordonner l'enlèvement des véhicules qui bloquent les itinéraires d'intervention et, selon une interprétation qui en est faite, elle permet au commissaire d'ordonner la fermeture de rues entières. Pourtant, le libellé de cette loi suggère que les pouvoirs en question ne s'appliquent qu'aux terrains privés; le champ d'application des fermetures est étroit et l'obtention d'une ordonnance de fermeture exige des démarches qui ne semblent pas avoir été menées en 2022.

Dans la partie V de la loi, intitulée « Droits d'entrée dans les situations d'urgence et enquêtes sur les incendies », il est stipulé que le commissaire des incendies ou un chef des pompiers peut « pénétrer sur des terrains ou dans des lieux » pour réaliser une inspection ou des prélèvements<sup>67</sup>. S'il a des motifs de croire « qu'un risque d'incendie présente un danger immédiat pour la vie », il peut évacuer des personnes ou enlever des objets ou « prendre toute autre mesure [...] urgente en vue d'éliminer ou de réduire le danger pour la vie »<sup>68</sup>. L'utilisation des expressions « pénétrer sur des terrains » et « sur les terrains » suggère que ces pouvoirs sont destinés à être appliqués à des terrains privés. Ni le terme « terrain » ni le terme « locaux » ne font l'objet d'une définition dans la loi.

Dans la partie VI, il est indiqué que le commissaire des incendies ou un chef des pompiers de la ville peut réaliser des « inspections » des risques d'incendie pour garantir la « sécurité-incendie », qui est définie comme « le risque que la présence de niveaux dangereux de monoxyde de carbone ne présente un grave danger pour

---

<sup>66</sup> Cf. note 9 plus haut.

<sup>67</sup> *Ibid*, art. 14(2).

<sup>68</sup> *Ibid*, art. 15(1)(a),(c) et (g).

la santé et la sécurité de quiconque »<sup>69</sup>. Après avoir pénétré sur des terrains ou dans des lieux pour une inspection, le commissaire ou le chef des pompiers peut donner un « ordre » afin de remédier aux effets de toute contravention au code de prévention des incendies<sup>70</sup>. Celui-ci, intitulé *Fire Code* stipule que les voies d'accès en cas d'incendie doivent rester dégagées en permanence<sup>71</sup>. Le commissaire ou le chef des pompiers pouvait ordonner aux camionneurs stationnés sur les voies publiques de se déplacer, si leur camion était considéré comme une « structure » et le camionneur stationné sur la voie publique comme un « occupant ».

Dans une telle situation, le commissaire des incendies peut aussi autoriser un ordre de « fermer [...] les terrains ou lieux » si cela est estimé nécessaire pour la « protection immédiate des personnes et des biens »<sup>72</sup>. Mais ici aussi, l'intitulé de la disposition, ainsi que le libellé concernant le fait d'« ordonner au propriétaire ou à l'occupant des terrains ou lieux » d'exécuter certaines actions, y compris d'en interdire l'accès, suggèrent une application à la propriété privée plutôt qu'à l'espace public<sup>73</sup>.

Si l'on considère que les « terrains ou lieux » incluent les voies publiques, les pouvoirs contenus dans la loi sont toujours trop limités pour permettre la mise en place de grandes zones d'exclusion. Pourtant, ces pouvoirs auraient pu donner l'autorité nécessaire pour procéder à *quelques* fermetures de rues à Ottawa en février 2022. Plus spécifiquement, des rues ou des tronçons de rue où cela aurait été nécessaire pour la « protection immédiate des personnes et des biens » – c'est-à-dire dans lesquels les camions laissaient leur moteur tourner au ralenti de façon

---

<sup>69</sup> *Ibid*, art. 18. L'article 19 stipule que « le commissaire des incendies, ses assistants et les chefs des pompiers sont tous inspecteurs pour l'application de la présente partie ».

<sup>70</sup> *Ibid*, art. 21(1).

<sup>71</sup> Règl. de l'Ont. 213/07, art. 2.5.1.3.

<sup>72</sup> Cf. note 9 plus haut, art. 21(2).

<sup>73</sup> Un autre pouvoir essentiel ayant une application restrictive similaire figure à l'article 31, *ibid*. Celui-ci stipule que si (a) une personne a été déclarée coupable d'une infraction aux termes de la loi; et (b) un juge de la Cour de justice de l'Ontario estime « que cela est nécessaire pour la sécurité publique », la cour peut ordonner (en vertu de l'art. 31(3)) que le commissaire des incendies « (a) soit ferme le bâtiment, l'ouvrage ou les lieux visés par l'ordonnance, ou les enlève; (b) soit enlève ou enlève et élimine tout matériel ou toute substance, matière ou chose du bâtiment, de l'ouvrage ou des lieux ». Il semblerait que cela ne s'applique qu'à un bâtiment ou à un ouvrage ou à ce qui se trouve à l'intérieur. Il n'est pas clairement indiqué si un véhicule est un ouvrage.



excessive ou bloquaient les itinéraires d'intervention en cas d'incendie.

### c. Common law

La police ne dispose pas d'une autorité claire en common law pour créer une zone d'exclusion d'une taille significative. La doctrine des pouvoirs accessoires donne une autorité limitée pour ce qui est de la fermeture par la police d'un espace public, mais certaines décisions récentes concernant cette doctrine suggèrent qu'elle n'autoriserait pas une zone comprenant plusieurs pâtés de maisons.

Le jugement *Knowlton* autorise la fermeture d'une petite zone adjacente à une propriété privée en cas de menace spécifique<sup>74</sup>. Dans cette affaire, une personne a été arrêtée pour avoir entravé un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions. Lors d'une visite à Ottawa quelques jours plus tôt, le premier ministre de l'U.R.S.S., Alexis Kossyguine, avait été attaqué et menacé de mort. Afin de sécuriser sa visite à l'hôtel Château Lacombe d'Edmonton, la police a bouclé une partie du trottoir devant l'hôtel, empêchant l'accusé, qui était photographe, de s'approcher. Averti qu'il devait rester en retrait, M. Knowlton a franchi le cordon de police et a été arrêté. La Cour suprême du Canada a conclu que la police avait « porté atteinte à la liberté de l'appelant », y compris son « droit de circuler librement sur une voie publique »<sup>75</sup>, mais s'est fondée sur le critère à deux volets énoncé dans la décision de la Cour d'appel d'Angleterre au sujet de l'affaire *Waterfield* pour défendre l'action de la police dans les circonstances<sup>76</sup>.

Dans l'affaire *Waterfield* elle-même, la Cour d'appel avait dû déterminer si un agent agissait dans l'exercice de ses fonctions en se demandant, tout d'abord, si sa conduite relevait de la portée générale d'une obligation légale et, ensuite, si elle était « justifiée »<sup>77</sup>. En appliquant ce critère dans l'affaire *Knowlton*, le juge LeDain a considéré que la conduite de la police en ces circonstances, soit le fait de créer le cordon devant l'hôtel, relevait de la portée générale d'une obligation de maintenir la

---

<sup>74</sup> *Knowlton c. R.*, [1974] R.C.S. 443 [*Knowlton*].

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 446.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 446, citant l'affaire *R. c. Waterfield*, [1963] 3 All ER 659, [1964] 1 Q.B. 164 [*Waterfield*] p. 170.

<sup>77</sup> *Waterfield*, *ibid.*

paix et d'empêcher le crime selon l'*Alberta Police Act*<sup>78</sup>. La conduite de l'agent de police correspondait à un usage « justifiable » des pouvoirs associés à ses fonctions, étant donné que les menaces proférées envers le premier ministre Alexis Kosygin étaient réelles et les mesures prises par la police pour le protéger raisonnables.

La décision rendue dans l'affaire *Knowlton* n'étaye pas le postulat selon lequel la police dispose d'un pouvoir accessoire en common law pour créer une zone d'exclusion de n'importe quelle taille ou pour n'importe quelle durée, du moment qu'elle agit pour assurer le maintien de la paix. Elle n'autorise qu'une restriction géographique minimale, pour une durée limitée, en cas de menace crédible d'une nature spécifique, sur une partie d'une rue publique devant une *propriété surveillée avec le consentement de son propriétaire*. La décision *Knowlton* donne l'autorité nécessaire pour bloquer un trottoir, tout au plus une rue. Mais pas plusieurs pâtés de maisons pendant plusieurs jours<sup>79</sup>.

La Cour suprême a encore affiné son approche du cas *Waterfield* dans l'affaire *Dedman*<sup>80</sup>. Le critère ainsi affiné pourrait servir à reconnaître le pouvoir de boucler un espace plus grand qu'un trottoir ou une rue, mais cela impliquerait un important élargissement de la doctrine. Dans l'affaire *Dedman*, l'autorité dont dispose la police pour arrêter des véhicules de façon aléatoire dans le cadre d'enquêtes sur la conduite en état d'ébriété (programme R.I.D.E en Ontario) a été remise en question. Le juge LeDain a conclu que la police disposait de l'autorité nécessaire pour ces interceptions, sur la base d'une version modifiée du critère appliqué dans l'affaire *Waterfield*.

La conduite en cause devait être nécessaire à l'accomplissement d'une mission de police prévue par la loi mais aussi être raisonnable, « compte tenu de la nature de

---

<sup>78</sup> *Knowlton*, cf. note 74 plus haut, p. 446.

<sup>79</sup> Dans son rapport intitulé « *Report of the Review of the Public Works Protection Act* » (Toronto, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, 2001) l'ancien juge en chef de l'Ontario Roy McMurtry a livré un point de vue différent sur l'affaire *Knowlton*, suggérant en p. 33 qu'il soutenait le postulat selon lequel la police assume diverses responsabilités profondément enracinées dans la common law et codifiées dans les lois. Ce point de vue devrait être pris en compte au regard de la récente approche plus restrictive de la Cour suprême concernant les pouvoirs accessoires, dans l'affaire *Fleming* évoquée ci-après.

<sup>80</sup> *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2 [*Dedman*].

la liberté entravée et de l'importance de l'objet public poursuivi par cette atteinte »<sup>81</sup>. Dans ce cas, la police devait veiller au respect du code de la route et il était raisonnablement nécessaire d'intercepter les conducteurs pour les interroger sur leur consommation d'alcool. L'atteinte aux libertés était limitée : « l'arrêt est d'une durée relativement courte et ne cause pas beaucoup d'inconvénients »<sup>82</sup>. Et cet arrêt permettait de faire progresser la poursuite d'un objet public important. Là encore, il s'agissait de trouver un équilibre entre un intérêt public urgent et une atteinte *limitée*.

La Cour suprême a par la suite reconnu divers autres pouvoirs en s'appuyant sur le cadre défini par les affaires *Dedman* et *Waterfield* : la fouille accessoire aux détentions pour fins d'enquête<sup>83</sup>, la fouille de sécurité si les circonstances le justifient<sup>84</sup> et l'entrée par la force dans une maison pour localiser la source d'un appel interrompu au 911<sup>85</sup>. Dans chaque cas, l'intrusion dans la liberté était de faible portée et de courte durée.

Le cas *Fleming c. Ontario* constitue la plus récente confrontation de la Cour suprême avec le critère *Dedman-Waterfield*<sup>86</sup>. Cette affaire concernait les pouvoirs de la police lors d'une manifestation. Dans ce contexte, la Cour s'est montrée réticente à reconnaître un nouveau pouvoir. Les prononcés de la Cour sur les limites de la doctrine des pouvoirs accessoires sont pertinents dans notre cas.

M. Fleming participait à une contre-manifestation à proximité de terres publiques occupées par des membres des Six Nations. La police l'a arrêté non pas parce qu'il s'apprêtait à troubler la paix mais parce qu'elle estimait qu'en agitant un drapeau et en s'approchant des autres manifestants, il était susceptible d'inciter d'autres personnes à le faire. Dans cette affaire, la Couronne a demandé la reconnaissance d'un pouvoir « d'arrêter un individu qui agit en toute légalité pour

---

<sup>81</sup> *Ibid*, p. 35.

<sup>82</sup> *Ibid*.

<sup>83</sup> *R. c. Mann*, [2004] 3 R.C.S. 59, 2004 CSC 52.

<sup>84</sup> *R. c. MacDonald*, 2014 CSC 3, [2014] 1 R.C.S. 37.

<sup>85</sup> *R. c. Godoy*, [1999] 1 R.C.S. 311; [1998] J.C.S. N° 85.

<sup>86</sup> *Fleming c. Ontario*, 2019 CSC 45, [2019] 3 R.C.S. 519 [*Fleming*].

prévenir une violation appréhendée de la paix »<sup>87</sup>. La juge Côté, rédigeant au nom de la Cour, a refusé de considérer qu'il s'agissait d'un pouvoir de police « raisonnablement nécessaire » :

Dans le passé, la Cour n'a reconnu des pouvoirs policiers en common law impliquant une atteinte à la liberté que lorsqu'il y avait un certain lien avec des activités criminelles. Dans ces cas, les pouvoirs se limitaient aux circonstances où il existait au moins un soupçon que l'individu touché par l'exercice du pouvoir avait participé à une infraction ou était susceptible d'en commettre une<sup>88</sup>.

Dans cette affaire, ce pouvoir autoriserait « les policiers à porter atteinte à la liberté d'un individu qui, ils le reconnaissent, agit en toute légalité et qu'ils ne soupçonnent pas ou ne croient pas être sur le point de commettre une infraction ». Suggérant qu'il s'agit d'un trop grand pas à franchir pour la doctrine des pouvoirs accessoires, elle a donc déclaré : « On ne peut trop insister sur la nature extraordinaire qu'aurait ce pouvoir. Il constituerait une atteinte majeure aux actes légaux d'individus dans ce pays »<sup>89</sup>. Elle écrit bien ici qu'il ne s'agirait pas seulement d'une arrestation mais d'une atteinte aux libertés. Le fait de créer une grande zone d'exclusion causerait une atteinte bien plus importante encore. Le raisonnement tenu ici suggère que l'autorisation d'une vaste zone d'exclusion sur la base du cas *Dedman* constituerait un élargissement brutal et inapproprié de la doctrine.

Certaines juridictions inférieures ont elles aussi appliqué la doctrine des pouvoirs accessoires de façon restrictive dans des affaires concernant le pouvoir de

---

<sup>87</sup> *Ibid*, paragraphe 6, ou comme la juge Côté l'a plus spécifiquement énoncé : « un pouvoir d'arrêter des individus qui n'ont commis aucune infraction, qui ne sont pas sur le point d'en commettre une, qui n'ont pas encore violé la paix, et qui ne sont pas eux-mêmes sur le point de la violer ».

<sup>88</sup> *Ibid*, paragraphe 77.

<sup>89</sup> *Ibid*, paragraphe 78. La juge Côté a également considéré au paragraphe 83 : « En règle générale, il sera plus difficile pour l'État de justifier des pouvoirs policiers invasifs qui sont de nature préventive que ceux qui sont exercés en réponse à un crime ou qui permettent de mener une enquête sur un crime commis ou en cours. »

la police sur les déplacements dans l'espace public. Dans l'affaire *Figueiras c. Toronto (Police Services Board)*<sup>90</sup>, qui a fait suite au G20 organisé à Toronto en 2010, la Cour d'appel de l'Ontario a refusé de reconnaître le pouvoir d'interdire à des personnes d'accéder à une zone tant qu'elles ne se sont pas soumises à une fouille. Le juge Rouleau a considéré que rien dans la loi n'autorisait la police à contrôler l'accès à l'espace public de cette manière. En common law, la police a le pouvoir d'établir un périmètre autour des lieux d'incendies, d'inondations et d'accidents de voiture, des scènes de crime et d'autres endroits similaires mais elle n'a pas un pouvoir général pour le faire<sup>91</sup>. Redoutant que des manifestants violents ne pénètrent dans la zone en question, la police a voulu arrêter et fouiller les personnes dans une petite partie de la ville. Ce pouvoir n'était pas raisonnablement nécessaire pour maintenir la paix car il n'était pas efficace et pas relié de façon rationnelle au but consistant à éviter la répétition de précédents actes d'anarchie dans tout le centre-ville<sup>92</sup>.

Dans l'affaire *Teal Cedar Products Ltd c. Rainforest Flying Squad*<sup>93</sup>, la Cour suprême de Colombie-Britannique a examiné l'action menée par la police pour faire respecter une injonction antérieure dans une zone d'exploitation forestière. Cette injonction autorisait la police à arrêter les personnes entravant l'utilisation de n'importe quelle route dans une « zone d'injonction », qui comprenait une vaste étendue de terres publiques<sup>94</sup>. La GRC a donc cherché à limiter l'accès à ces terres au moyen de zones d'exclusion étendues et de points de contrôle<sup>95</sup>. La Cour suprême a estimé que ces zones portaient atteinte à la liberté du public et des médias d'une manière substantielle et grave<sup>96</sup>. Selon elle, la police n'était pas autorisée à créer de telles zones en dehors de la doctrine des pouvoirs accessoires et n'a pas établi que ces zones étaient raisonnablement nécessaires pour procéder à

---

<sup>90</sup> 2015 ONCA 208.

<sup>91</sup> *Ibid.*, paragraphes 59-60.

<sup>92</sup> *Ibid.*, paragraphes 100 et 105.

<sup>93</sup> 2021 BCSC 1554.

<sup>94</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*, paragraphe 54.

l'arrestation et à l'éloignement de personnes dans le cadre de l'injonction<sup>97</sup>.

L'affaire *Tremblay c. Québec* semble aller à l'encontre des autres affaires citées<sup>98</sup>. Le plaignant contestait la légalité d'une zone d'exclusion créée autour d'une grande partie de la Haute-Ville de Québec pendant la conférence du Sommet des Amériques en 2001. Cette zone, dont l'existence n'a été connue que quelques jours avant le début de l'événement, a été considérée comme une atteinte aux droits d'expression et de réunion reconnus par la *Charte*. Cependant, il a été confirmé qu'elle fixait une limite raisonnable. La valeur de précédent de cette décision n'est pas certaine, et ce pour trois raisons.

Même s'il a reconnu un pouvoir policier de créer une grande zone d'exclusion selon le critère *Dedman-Waterfield*, ce jugement ne l'a fait que dans le contexte de conférences intergouvernementales, et la *Loi sur les missions étrangères* codifie à présent ce pouvoir. La décision rendue par le juge Blanchet n'a pas pris en considération le caractère raisonnablement nécessaire ou non d'une zone d'exclusion (ou d'une zone si grande) selon le critère *Dedman*. Sa large application de la doctrine des pouvoirs accessoires va à l'encontre des décisions ultérieures de la Cour suprême sur cette question et de leur teneur généralement plus restrictive. Le jugement de l'affaire *Tremblay* doit en fait être considéré comme une réponse aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles il a été rendu.

#### d. Impact de cette lacune sur de précédents événements publics de grande ampleur

Si l'on considère l'histoire récente du maintien de l'ordre public au Canada, on ne peut que constater l'impact du vide juridique concernant la création de zones sécurisées. Cette lacune a semé la confusion au sein de la police quant à l'étendue

---

<sup>97</sup> *Ibid*, paragraphe 50.

<sup>98</sup> *Tremblay c. Québec (Procureur général)*, [2001] J.Q. n° 1504 [*Tremblay*], paragraphe 1, par le juge Gilles Blanchet. L'arrêt est traduit en anglais dans W. Wesley Pue, « Trespass and Expressive Rights », Commission d'enquête sur l'Ippewash (2007), chap. 52-77 (annexe) : ([https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy\\_part/research/pdf/Pue.pdf](https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/research/pdf/Pue.pdf)).

de son autorité, donné lieu à de graves violations des droits fondamentaux et limité la responsabilité des personnes en cause.

Au mois de novembre 1997, le Canada a accueilli une réunion des dirigeants de l'APEC à Vancouver durant toute une semaine, principalement en centre-ville et le dernier jour à l'Université de la Colombie-Britannique (UBC). Les événements organisés à l'UBC, auxquels n'ont participé qu'un nombre restreint de dirigeants, ont été mouvementés. La police a utilisé du gaz poivré sur les manifestants, les a contraints à déplacer les tentes dans lesquelles ils s'étaient rassemblés pacifiquement et les a tenus à distance des cortèges motorisés qui passaient. Des plaintes ont été déposées contre 47 membres de la GRC, suivies de longues audiences publiques devant la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC<sup>99</sup>. Le commissaire Hughes a blâmé la police pour ses structures de commandement, la séparation des rôles, les politiques et la planification, la formation, le soutien juridique, la tenue des dossiers et l'état de préparation général<sup>100</sup>. Il a également constaté que la police avait enfreint la *Charte* en ayant recours à une force excessive, en effectuant des fouilles à nu sans justification et en confisquant des panneaux sans motif<sup>101</sup>. Lors des audiences, la

---

<sup>99</sup> Lettre du commissaire de la GRC Zaccardelli à Shirley Heafey, présidente de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 6 septembre 2001, annexe B, Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, « *Rapport final de la présidente à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant la conduite de la GRC lors des événements qui se sont déroulés au campus de l'Université de la Colombie-Britannique et au détachement de la GRC à Richmond dans le cadre de la Conférence de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) à Vancouver (C.-B.) en novembre 1997* (Ottawa : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 2002), p. 5.

<sup>100</sup> *Ibid*, p. 4, Zaccardelli résumant les conclusions dans le rapport provisoire du commissaire Hughes : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada – Partie VII* paragraphe 45.45(14), *Rapport intérimaire de la Commission à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant les incidents survenus au cours des manifestations ayant eu lieu dans le cadre de la conférence de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 1997 à Vancouver (C.-B.) sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) et aux détachements de la GRC à l'UBC et à Richmond* (Ottawa : Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, 31 juillet 2001), p. 431 à 441 [Rapport intérimaire]. Au sujet des défaillances dans la planification, voir aussi Mike King et David Waddington, « The Policing of Transnational Protest in Canada » dans D. della Porta, A. Peterson, et H Reiter, éd., *The Policing of Transnational Protest* (Hampshire, Ashgate, 2006), p. 80-81.

<sup>101</sup> *Ibid*, rapport intérimaire, p. 218, 280 et 424.

question de l'autorité requise pour la création de zones d'exclusion n'a pas occupé une place importante. Il a davantage été question de savoir si les collaborateurs du premier ministre avaient donné des consignes à la GRC quant à la superficie et la localisation des zones dans le but présumé de placer le président de l'Indonésie, M. Suharto, et d'autres dignitaires en visite, hors de vue des manifestants. La Commission n'a pas trouvé de preuve indiquant qu'il s'agissait là d'une motivation importante pour le personnel du cabinet du premier ministre. En revanche, elle a constaté qu'il y avait eu une ingérence gouvernementale dans les décisions concernant la localisation des zones de sécurité et le déplacement des tentes des manifestants, qui a été mené en violation de leur droit d'expression reconnu par la *Charte* et pour des raisons sans rapport avec la sécurité<sup>102</sup>. Ces conclusions détournent cependant l'attention d'un point plus essentiel encore : le flou juridique dans lequel les événements se sont déroulés, flou qui est à l'origine d'une partie si ce n'est de l'intégralité de la confusion et des troubles qui ont régné alors. S'il existait une loi décrivant en détail les circonstances dans lesquelles la police peut ériger des zones d'exclusion, pour quels motifs, de quelle taille et à quels endroits, il aurait été possible d'éviter certains des comportements mis en cause.

En avril 2001, le Canada a accueilli 34 chefs d'État lors du Sommet des Amériques à Québec. Au centre-ville, la police a mis en place une zone de sécurité s'étendant sur 6,1 kilomètres, délimitée par une barrière en béton et un grillage de 3 mètres de haut<sup>103</sup>. Il n'était possible d'entrer dans cette zone qu'avec un laissez-passer, délivré par la GRC uniquement aux résidents, employés, dignitaires, membres des forces de police et participants au sommet<sup>104</sup>. La création d'une zone d'exclusion de cette échelle a été vivement condamnée par le public<sup>105</sup>. Le sommet a attiré des dizaines de milliers de manifestants, dont quelques-uns ont franchi la barrière au début de la conférence, provoquant la police pour qu'elle fasse usage

---

<sup>102</sup> *Ibid*, p. 87 à 101 et 150 à 154. Voir aussi W. Wesley Pue, « The Prime Minister's Police? Commissioner Hughes' APEC Report » (2001), *Osgood Hall Law Journal* vol. 39, n° 1, p. 165-168.

<sup>103</sup> King et Waddington, cf. note 100 plus haut, p. 86, et Tremblay, cf. note 98 plus haut.

<sup>104</sup> Tremblay, cf. note 98 plus haut.

<sup>105</sup> Voir par exemple Sinclair Stevens, « A Police State in the Making » (24 avril 2001) *Globe and Mail*.



de gaz lacrymogènes et l'incitant à utiliser ces gaz de façon plus agressive au fur et à mesure de la conférence<sup>106</sup>. Comme indiqué plus haut, la contestation soulevée dans l'affaire Tremblay risquait de perturber le dispositif de sécurité quelques jours seulement avant le début de l'événement. Peu après, le Parlement a amendé la *Loi sur les missions étrangères* pour créer l'autorité nécessaire pour l'établissement de zones sécurisées. Mais même si ce pouvoir était disponible, compte tenu du caractère vague ou général de sa définition dans la loi, il n'est pas aisé de déterminer si la zone utilisée à Québec était trop grande et si les détails concernant la délivrance des laissez-passer, l'indemnisation ou l'examen créaient un équilibre approprié entre droits et sécurité. Ces questions ont été en grande partie laissées à l'appréciation de la police, qui a dû prendre des décisions dans un laps de temps très court, avec peu de participation du public ou de surveillance – ce qui est toujours le cas dans le cadre de la loi.

Le Sommet du G20 organisé à Toronto en 2010 est l'exemple le plus éloquent de la lacune qui existe dans les pouvoirs accordés en matière de maintien de l'ordre. Annoncée quatre mois seulement avant son déroulement fin juin, cette réunion de deux jours, ainsi qu'une réunion plus modeste du G8 dans la ville voisine de Huntsville, a été la plus grande opération de sécurité de l'histoire du Canada et a impliqué près de 21 000 membres du personnel de sécurité<sup>107</sup>. La GRC a instauré trois zones sécurisées et assuré le maintien de l'ordre dans les deux premières<sup>108</sup>. La zone d'accès contrôlé, dotée d'une clôture de trois mètres de haut, entourait le site principal, à savoir le Palais des congrès du Toronto métropolitain, et les hôtels adjacents. La zone d'accès restreint, clôturée elle aussi, s'étendait sur près d'un pâté de maisons au-delà de la première zone et comprenait des entreprises privées et des voies publiques<sup>109</sup>. La police de Toronto

---

<sup>106</sup> King et Waddington, cf. note 100 plus haut, p. 86.

<sup>107</sup> Gerry McNeilly, Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, *Droit de protestation et maintien de l'ordre : rapport de l'examen systémique concernant le sommet du G20* (Toronto, Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police, 2012) [*Rapport du BDIEP*], p. iii.

<sup>108</sup> Pour une carte et des renseignements plus précis, voir W. Wesley Pue, Robert Diab et Grace Jackson, « The Policing of Major Events in Canada: Lessons from Toronto's G20 and Vancouver's Olympics » (2015) *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice*, vol. 32, p. 194 à 196.

<sup>109</sup> *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, p. iii.

surveillait pour sa part la zone d'interdiction, qui s'étendait sur plusieurs pâtés de maisons au-delà de la zone précédente. Elle comprenait des immeubles, des commerces et d'autres espaces publics<sup>110</sup>. La décision rendue dans l'affaire *Knowlton* et la *Loi sur les missions étrangères* auraient probablement autorisé la première zone. La loi aurait peut-être autorisé la deuxième zone. En ce qui concerne la troisième, il n'y avait pas d'autorisation claire.

Afin de traiter ce problème, les responsables municipaux et la police de Toronto ont travaillé en collaboration avec le ministère de la Sécurité communautaire de l'Ontario pour qu'un règlement soit adopté en Ontario en vertu de la *Loi sur la protection des ouvrages publics*<sup>111</sup>. Cette loi, initialement adoptée en tant que mesure d'urgence au début de la Seconde Guerre mondiale, permettait au gouvernement de désigner temporairement comme « ouvrages publics » des zones situées autour de centrales électriques et d'autres installations similaires, y compris des rues, des bâtiments et des terrains. Cette loi permettait à la police de contrôler l'accès à ces zones, de demander la présentation de pièces d'identité et de réaliser des fouilles<sup>112</sup>. Le 3 juin, un règlement désignant la zone d'interdiction comme un ouvrage public a été promulgué. Ce règlement a été discrètement publié sur le site Web « e-laws » de l'Ontario le 16 juin, soit dix jours avant la conférence<sup>113</sup>. Même le chef de la police de Toronto n'était pas informé de ce règlement, jusqu'à la veille de la conférence. Lorsque son existence a été connue, au moment où les agents ont commencé à l'appliquer aux opérations de détention et de fouille, le public a été pris par surprise<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Loi sur la protection des ouvrages publics*, L.R.O. 1990, chap. P.55. Cette loi a été abrogée par la *Loi de 2014 sur la sécurité des centrales électriques et des installations nucléaires*, L.O. 2014, chap. 15, annexe 1, art. 1. Pour une étude plus détaillée de la façon dont cette mesure a été employée et pour quelles raisons, voir Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, de 197 à 201.

<sup>112</sup> Dans son rapport intitulé « Report of the Review of the Public Works Protection Act » (Toronto : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, 2001), l'ancien juge en chef de l'Ontario Roy McMurtry a mis en doute la validité constitutionnelle de cette loi, en notant, p. 18, que sa définition des « ouvrages publics » était extraordinairement large.

<sup>113</sup> Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 197 à 201.

<sup>114</sup> Comme il a été noté dans le *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, la façon dont l'existence d'une *Loi sur la protection des ouvrages publics* et son application lors du G20 ont été révélées, et la manière dont la police a géré la communication à ce sujet, ont été un désastre sur le plan des relations publiques. Les médias n'ont appris l'existence de cette loi et de son nouveau règlement qu'à la suite d'arrestations menées après l'entrée en vigueur

Durant les deux jours de cette conférence, des troubles importants sont apparus dans les rues de Toronto. Un groupe de vandales a notamment saccagé les vitrines des magasins, intimidé les civils, brûlé des véhicules de police en présence d'agents<sup>115</sup>. Certaines personnes n'ayant pas commis d'infraction à la loi ont été retenues et maltraitées par la police, notamment lors d'une opération durant laquelle la police a encerclé 400 personnes à un carrefour du centre-ville sous des pluies torrentielles pendant 4 heures<sup>116</sup>. Plus de 1000 personnes ont été arrêtées et détenues pendant longtemps dans un établissement de détention de fortune<sup>117</sup>. Un tiers seulement d'entre elles ont été mises en accusation<sup>118</sup>. Sur ces 321 personnes, 204 ont vu leur accusation suspendue, ce qui a amené un commentateur à conclure que près de 90 % des personnes arrêtées étaient probablement innocentes de tout méfait<sup>119</sup>.

Le Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police a établi un rapport détaillé au sujet de l'événement, dans lequel il reproche à la police de Toronto son manque de coordination sur le terrain et fait remarquer qu'au cours du processus de planification, le Service de police de Toronto a eu du mal à comprendre son rôle, ses responsabilités en ce qui concerne la planification et l'autorité légale selon laquelle il pourrait agir sur certaines questions liées au Sommet du G20<sup>120</sup>. La *Loi sur les missions étrangères* attribuait à la GRC la « responsabilité première » de la sécurité dans le cadre de la conférence, tandis que

---

du règlement. Il a certainement semblé que ce règlement avait été adopté en secret, et c'est ainsi que les médias l'ont rapporté.

<sup>115</sup> Christie Blatchford, « Black Bloc Interrupted Soldier's Cortège: Blair » (1 juillet 2010) *Globe and Mail*; Postmedia News, « Ottawa Agrees to Pay Businesses Nearly \$2M in G8/G20 Compensation » (15 juin 2011) *National Post*.

<sup>116</sup> *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, p. 142–157; Kelly Grant, « Police Chief Offers No Apologies for G20 Tactics » (28 juin 2010), *Globe and Mail*.

<sup>117</sup> Voir *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, chapitre 9, détaillant les nombreuses défaillances et difficultés opérationnelles liées à l'utilisation du « centre de traitement des prisonniers », mis en place dans un ensemble de bâtiments vacants situés 5 kilomètres à l'est du centre-ville, notamment les lacunes de planification ou de communication en ce qui concerne le traitement, la détention, la fouille et la libération des détenus.

<sup>118</sup> James Stribopoulos, « The Rule of Law on Trial: Police Powers, Public Protest and the G20 » dans Margaret Beare et Nathalie Des Rosiers, éd., *Putting the State on Trial: The Policing of Protest during the G20 Summit* (Vancouver : University of British Columbia Press, 2015), 105, p. 105–106.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> John W Morden, Toronto Police Services Board, *Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit* (Toronto : Toronto Police Services Board, 2012), p. 124.

la police de Toronto conservait son autorité sur la majeure partie de la ville. Le commandement des opérations a cependant été divisé entre le Groupe intégré de la sécurité, composé de la GRC, de la police de Toronto et de la police de l'Ontario (dirigé à partir d'un centre de commandement unifié), d'une part, et le centre de commandement des opérations en cas d'incident majeur (CCOIM) de Toronto, situé au siège de la police, d'autre part<sup>121</sup>. À certains moments cruciaux durant ces troubles de l'ordre civil, la communication et la coordination entre les deux centres de commandement n'ont pas fonctionné et la communication au sein du MICC et entre le MICC et les agents déployés sur le terrain a été régulièrement interrompue<sup>122</sup>. Parmi les nombreuses questions soulevées par ces événements, on peut se demander si une partie de la confusion qui a régné au sujet des compétences – ainsi que l'utilisation controversée d'une loi datant de la Seconde Guerre mondiale pour autoriser la zone instaurée par la police de Toronto – aurait pu être évitée si la GRC avait mis en place et contrôlé une plus grande zone<sup>123</sup>. Mais même si la GRC l'avait fait, de nombreux aspects essentiels pour les citoyens concernés auraient quand même été décidés ici, comme à Québec, par des forces de police agissant à leur seule discrétion, sans surveillance ni examen, pour définir par exemple la taille et l'emplacement des diverses zones, les procédures de demande et d'obtention de laissez-passer, et les critères d'admissibilité.

Il est intéressant de noter aussi le contraste entre cette situation et ce qui s'est passé la même année lors des Jeux olympiques de Vancouver. Les préparatifs réalisés afin d'assurer le maintien de l'ordre aux Jeux olympiques de 2010, à Vancouver et à Whistler, ont été plus importants, ont commencé plus tôt et ont instauré une coordination plus efficace entre les instances municipales, provinciales et fédérales, ainsi qu'avec la police de Vancouver et la GRC<sup>124</sup>. Durant l'année qui a précédé les Jeux olympiques, un débat civique et provincial a donné lieu à la

---

<sup>121</sup> *Rapport du BDIEP*, cf. note 107 plus haut, p. iii, p. 21 à 25.

<sup>122</sup> *Ibid*, p. 38.

<sup>123</sup> Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 198.

<sup>124</sup> En Colombie-Britannique, la GRC agit comme une force municipale ou provinciale dans certaines juridictions. Pour de plus amples détails sur la planification et la coordination entre les gouvernements et la police, ainsi que sur les accords correspondants, voir Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 203-204.

modification de la *Vancouver Charter*<sup>125</sup> et à l'élaboration itérative d'un règlement administratif spécial à Vancouver pour les Jeux<sup>126</sup>. Ce règlement autorisait l'application de restrictions sur les discours commerciaux, la fermeture de rues et d'espaces publics, la mise en place de points de contrôle de sécurité de type aéroportuaire sur certains sites, les fouilles sans mandat des personnes et des biens, et la surveillance. Les actions en justice visant à vérifier la validité constitutionnelle de ces pouvoirs ont été abandonnées, laissant sans réponse la question de la validité du règlement administratif selon la *Charte* – pourtant, certains pouvoirs policiers essentiels dont il est question ici étaient au moins autorisés par la loi selon l'article 1<sup>127</sup>. La police de Vancouver et la GRC ont convenu d'un partage clair de l'autorité, la police se chargeant d'assurer le maintien de l'ordre dans la ville de Vancouver et la GRC prenant en charge la sécurité autour des sites et des espaces environnants. Les Jeux olympiques se sont déroulés sans incidents, aucune arrestation n'a été nécessaire à la suite d'une violation du règlement. De façon tout à fait exemplaire, les détails concernant les fermetures, les laissez-passer et les points de contrôle ont été formulés non par la police en secret mais par des représentants élus, dans les conseils municipaux et les ministères provinciaux. Cependant, un règlement municipal conçu pour répondre à un événement ponctuel n'est certainement pas un instrument idéal ou un substitut approprié à une législation complète sur le maintien de l'ordre public. Ses pouvoirs ne s'étendent pas au-delà des limites de la ville; toutes les villes ne disposent pas des ressources nécessaires pour rédiger une telle loi et le vide juridique qui subsiste demeure un problème pour les événements futurs.

En conclusion, il est intéressant de noter comment cette lacune dans la législation canadienne a pu conditionner la réaction de la police à la manifestation des camionneurs à Ottawa. Je tiens à souligner trois faits saillants. Tout d'abord, la conduite en cause à Ottawa n'a pris fin que lorsque la police a créé une zone

---

<sup>125</sup> *Vancouver Charter*, SBC 1953, chap. 55.

<sup>126</sup> Ville de Vancouver, *Bylaw no 9962 on Vancouver 2010 Olympic and Paralympic Winter Games* (3 décembre 2009).

<sup>127</sup> Pour plus de détails, voir Pue, Diab et Jackson, cf. note 108 plus haut, p. 206-207.

d'exclusion dans laquelle elle a pu arrêter les personnes et remorquer les véhicules opposant une résistance. (Il reste à déterminer si la police avait besoin de disposer d'une zone d'exclusion pour procéder aux arrestations ou pour mener l'évacuation.)

Ensuite, le Canada a inclus le pouvoir de créer des zones d'exclusion dans son *Règlement sur les mesures d'urgence*<sup>128</sup>, ce qui témoigne de sa conviction (a) que ce pouvoir n'était pas accordé par une autre loi et (b) qu'il était nécessaire. Enfin, jusqu'à ce que l'un des deux gouvernements – provincial ou fédéral – adopte une loi permettant de créer des zones sécurisées, une certaine confusion régnait au sein de la police et du public quant à savoir qui pouvait faire quoi.

---

<sup>128</sup> Cf. note 26 plus haut.

## Partie III : Comblar le vide juridique

Deux questions se posent. La police a-t-elle besoin d'un pouvoir pour créer des zones d'exclusion? Quelle est la meilleure façon de les soumettre au principe de la primauté du droit?

Dans certaines circonstances, la police peut avoir besoin de réguler ou d'empêcher l'accès à un espace public, cela constituant pour elle un moyen essentiel de garder les personnes en sécurité lors d'une réunion de chefs d'État, d'un événement sportif ou d'une manifestation. La présence d'un trop grand nombre de personnes à proximité d'un site sensible crée un risque de chaos, de blessures et de dommages matériels. Les zones sécurisées sont à la fois un moyen de restreindre mais aussi de faciliter la liberté de circuler, de s'exprimer, de protester ou de se réunir lors de grands événements, en contribuant à diriger la circulation et à créer des espaces clairement dédiés aux manifestations et aux rassemblements. Afin de déterminer, dans une situation donnée, si une zone d'exclusion est nécessaire et si les mesures prises dans le cadre de son utilisation sont proportionnées aux droits affectés, il faut examiner les faits.

Si l'on considère que la police devrait avoir le pouvoir de créer des zones sécurisées et que – comme il a été démontré dans la partie II – la législation en la matière est relativement floue, quel est le moyen le plus efficace de s'assurer que la police exerce ce pouvoir selon le principe de la primauté du droit? Car sans autorisation claire de la loi pour créer de grandes zones d'exclusion, les forces de police doivent gérer seules un problème épineux, sans bénéficier de directives ni faire l'objet d'une réelle surveillance.

Pour certains, c'est bien ainsi que les choses doivent être. L'ancien juge en chef de l'Ontario, Roy McMurtry, a par exemple écrit qu'il serait pour ainsi dire impossible et inutile de décréter un code complet relatif aux pouvoirs policiers (pour les grands rassemblements), sachant que la police est responsable du maintien

général de l'ordre public, en vertu de la common law et de la loi<sup>129</sup>. Il suggère qu'il n'est pas souhaitable d'établir de prescriptions quelconques au sujet des actions que la police peut mener, étant donné qu'elle doit évaluer chaque situation mais aussi tenir compte des droits et libertés individuels<sup>130</sup>.

Les faits récents en matière de maintien de l'ordre public plaident cependant pour un point de vue différent. Tant la police que les organisateurs d'événements et les citoyens ont été mis en difficulté par ces zones; l'incertitude à leur sujet a semé la confusion, le désordre et la violence, y compris de la part de la police. Sa responsabilité en a souffert. En l'absence d'autorité claire conférée par la loi, la police a été laissée libre de décider, par elle-même, sans surveillance ni examen efficace et sans *critère clairement défini* si les circonstances nécessitaient une zone d'exclusion, où elle serait établie, quelle serait sa taille et combien de temps elle durerait, qui pourrait entrer, qui devrait justifier de son identité et qui pourrait être fouillé ou arrêté. Les propriétaires de maisons, les entreprises et les autres citoyens ont été laissés dans l'ignorance de toutes ces questions jusqu'à la veille voire le jour même de l'événement. Certaines situations observées à titre d'exemple au Royaume-Uni et en Australie montrent que la législation pourrait donner des directives sur les conditions de maintien de l'ordre lors des grands événements sans pour autant restreindre de façon déraisonnable le pouvoir discrétionnaire de la police.

Par ailleurs, un cadre législatif serait un moyen plus efficace de protéger les droits reconnus par la *Charte*. Il correspondrait à l'idée que le juge Dickson (tel était alors son titre) avait exprimée dans l'affaire *Hunter c. Southam Inc*, à savoir que les droits reconnus par la *Charte* sont plus efficacement protégés par des mesures de prévention des infractions que par un arbitrage au tribunal de la conduite adoptée par la police, a posteriori<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> McMurtry, cf. note 113 plus haut, p. 34.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> [1984] 2 R.C.S. 145. James Stribopolous, cf. note 118 plus haut, p. 107-108 et 114 à 116, formule à peu de choses près les mêmes arguments. Le fait que la législation ne définisse pas clairement les pouvoirs de la police en matière d'ordre public est contraire à l'exigence de primauté du droit selon laquelle il faut équitablement



Une législation serait également préférable à des lois temporaires ou d'urgence, ou à des injonctions des tribunaux. Les législateurs fédéraux et provinciaux auraient l'avantage de pouvoir mener des délibérations minutieuses, des débats éclairés, des recherches et des consultations. De telles lois sur le maintien de l'ordre public pourraient être de nature globale, générale et indéfinie au lieu de temporaires ou spécifiques à un cas.

### a. Modèles du Royaume-Uni et de l'Australie

Dans aucun autre pays du Commonwealth il n'existe de texte de loi qui constitue un modèle complet dont on pourrait s'inspirer. Cependant, certaines lois adoptées au Royaume-Uni et en Australie contiennent des outils précieux à cet égard. Chaque exemple examiné ici représente une reconnaissance du fait que la police ne devrait pas interférer avec les libertés civiles sans une autorité claire et spécifiquement conférée par la loi. Chacun de ces exemples montre aussi la manière dont, à l'inverse de pouvoirs en common law créés au cas par cas, une loi peut traiter une question de façon plus approfondie et trouver un équilibre entre liberté et sécurité par des moyens que la police ou les tribunaux ne peuvent pas employer individuellement.

#### *Législation britannique*

Le *Public Order Act* de 1986 a doté le Royaume-Uni d'un instrument pour le maintien de l'ordre, selon une approche différente de celle qu'implique la création d'une zone d'exclusion<sup>132</sup>. Il ne s'agit pas d'autoriser la police à créer une zone hors de laquelle maintenir les manifestants mais de demander aux organisateurs d'une manifestation d'avertir la police de tout rassemblement et d'autoriser la police à

---

informer les citoyens des limites de l'autorité légale; cela entrave la responsabilité de la police (en la rendant, selon lui, plus théorique que réelle); cela ne permet pas de savoir avec certitude si ou quand les pouvoirs employés lors d'un événement donné étaient légaux; enfin, cela renforce les obstacles auxquels la police fait face étant donné la nécessité de spécifier, du moins en termes généraux, les types de circonstances dans lesquelles la police peut fermer des routes, installer des clôtures et des barrières de sécurité, employer des mesures de contrôle des foules et définir des zones de manifestation.

<sup>132</sup> Acts U.K., 1986, chap. 64.

disperser les rassemblements illégaux. Pour la police, le maintien de l'ordre public lors de certaines grandes manifestations a nécessité de prendre des mesures pour diriger ou canaliser ce que la loi désigne sous le nom de processions publiques (« public processions ») ou d'imposer des conditions aux rassemblements publics (« public assemblies »)<sup>133</sup>.

De manière assez large, la loi définit une procession publique comme toute forme de protestation ou de manifestation<sup>134</sup>. Les organisateurs d'une procession publique doivent avertir six jours à l'avance la police de la date, de l'heure et de l'endroit prévus pour le rassemblement<sup>135</sup>. Le fait de participer à une procession non déclarée constitue une infraction<sup>136</sup>. Si un officier de police de rang supérieur (« senior police officer ») estime raisonnablement qu'une procession publique organisée ou sur le point d'être organisée est susceptible de causer des troubles importants de l'ordre public, des dommages importants ou une atteinte significative à la vie de la communauté, il peut donner des instructions pour imposer aux personnes organisant ou prenant part à la procession les conditions qui lui semblent nécessaires pour éviter de tels troubles, dommages, etc. y compris des conditions concernant l'itinéraire suivi par la procession ou l'interdiction d'accéder à des lieux publics spécifiés<sup>137</sup>. Si un chef de la police estime de manière raisonnable que ce pouvoir de donner des instructions ne sera pas suffisant pour empêcher la tenue de processions publiques dans ce district ou cette partie du district de provoquer des troubles importants de l'ordre public, il peut demander au conseil du district une ordonnance interdisant toutes processions publiques dans le district pour une durée pouvant aller jusqu'à 3 mois<sup>138</sup>.

Un ensemble similaire de conditions est associé aux rassemblements

---

<sup>133</sup> P.A.J. Waddington, *Liberty and Order: Public Order Policing in a Capital City* (Londres : University College London Press, 1994), chap. 7.

<sup>134</sup> Cf. note 132 plus haut, art. 11(1), lettres de paragraphe omises.

<sup>135</sup> *Ibid*, art. 11(5).

<sup>136</sup> *Ibid*, art. 11(7).

<sup>137</sup> *Ibid*, art. 12(1). Dans d'autres paragraphes, on trouve des exemples de ce qui constitue des troubles importants (« serious disruption »), y compris des bruits provoquant une intimidation ou de l'anxiété.

<sup>138</sup> *Ibid*, art. 13(1). Dans la ville de Londres, le commissaire de la police demanderait au secrétaire d'État de rendre l'ordonnance (art. 13(4)).

publics (« public assemblies »), terme qui n'est pas défini. Dans ce cas, un chef de la police peut, selon la loi, donner des instructions aux personnes qui organisent ou qui participent à un rassemblement, dès lors qu'il estime raisonnable que ce rassemblement est susceptible de causer des troubles importants de l'ordre public, des dommages importants ou une atteinte significative à la vie de la communauté<sup>139</sup>. En Angleterre et aux Pays de Galles, il est stipulé qu'un agent de police peut imposer les conditions qui lui semblent nécessaires pour empêcher de tels dommages et troubles. En Écosse, ce pouvoir se limite à des conditions concernant la durée maximale et le nombre maximal de participants<sup>140</sup>.

Le *Public Order Act* crée aussi les catégories « disruptive trespassers » (intrus perturbateurs) et « trespassory assemblies » (rassemblements intrusifs), ainsi que l'infraction dite d'« aggravated trespass » (intrusion aggravée), qui se produit lorsqu'une personne s'introduit sur un terrain ou intimide ou perturbe des personnes menant des activités légales<sup>141</sup>. Un rassemblement intrusif est un rassemblement de personnes sur un terrain auquel le public n'a pas le droit d'accéder ou ne peut le faire que de façon limitée, dès lors que ce rassemblement se déroule d'une manière incitant un chef de la police à considérer de façon raisonnable (i) qu'il pourrait entraîner une atteinte significative à la vie de la communauté ou (ii) que le terrain ou un bâtiment ou monument qui s'y trouve revêt une importance historique, architecturale, archéologique ou scientifique et pourrait subir des dommages importants<sup>142</sup>. Une ordonnance d'interdiction prononcée contre un rassemblement intrusif peut durer jusqu'à quatre jours et s'étendre jusqu'à cinq miles autour du site spécifié<sup>143</sup>.

Les défenseurs des libertés civiles se sont montrés critiques envers le *Public Order Act*, notamment parce qu'il remplace d'anciennes dispositions relatives aux

---

<sup>139</sup> *Ibid*, art. 14(1).

<sup>140</sup> *Ibid*, art. 14(1A).

<sup>141</sup> *Ibid*, Partie V. Fait notable, la loi exclut expressément les routes et voies publiques de la définition des terrains.

<sup>142</sup> *Ibid*, art. 14A.

<sup>143</sup> *Ibid*, art. 14A(6).

émeutes du droit pénal britannique par ce qu'ils considèrent comme des infractions vaguement définies, laissant un grand pouvoir discrétionnaire à la police, pouvoir qui pourrait être employé à harceler certains groupes marginaux<sup>144</sup>. Cette loi crée aussi des pouvoirs policiers qui ne font l'objet d'aucune surveillance ou responsabilité effective sur le plan judiciaire ou politique<sup>145</sup>. En imposant des règles à divers types de rassemblements, y compris au piquetage, la loi risque selon eux de criminaliser l'exercice totalement pacifique de certains droits démocratiques<sup>146</sup>. À cela, on pourrait répondre que peu des pouvoirs ou obligations définis dans cette loi étaient nouveaux; elle s'est contentée de codifier les pouvoirs dont disposait la police en common law et de créer une obligation nationale de notification des manifestations en remplacement de diverses règles locales préexistantes<sup>147</sup>. Une étude publiée au milieu des années 90 note que sur les quelque 150 marches annoncées chaque année depuis l'adoption de la loi, aucune n'a été refusée et des conditions n'ont été imposées que dans quatre cas<sup>148</sup>.

Depuis, le Parlement britannique a modifié le *Public Order Act* afin de renforcer les pouvoirs de la police. Une loi adoptée en 2022 élargit les conditions que la police peut imposer aux manifestations<sup>149</sup>. Un projet de loi actuellement à l'étude au Parlement pourrait ajouter de nouvelles infractions pour des techniques de plus en plus couramment employées par les manifestants, notamment le verrouillage, la construction de tunnels et l'interférence avec l'utilisation ou le fonctionnement d'une infrastructure nationale clé<sup>150</sup>.

### *Législation australienne*

La loi *APEC Meeting (Police Powers) Act 2007* de Nouvelle-Galles du Sud a été adoptée afin d'autoriser la police à créer une zone d'exclusion et de spécifier des

---

<sup>144</sup> Waddington, cf. note 133 plus haut, p. 31.

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 32-34.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>149</sup> *Police, Crime, Sentencing and Courts Act, 2022*, Acts UK, 2022, chap. 32, partie 3 de la loi.

<sup>150</sup> « Public Order Bill », Bill 116 2022-23, R.-U.

règles de maintien de l'ordre dans cette zone<sup>151</sup>. Elle prévoyait une « zone de sécurité pour l'APEC » et une « période associée à l'APEC ». Ces deux termes ont fait l'objet d'une définition, avec des cartes détaillées de la zone (intégrées dans une annexe), et une période fixée du 30 août au 12 septembre 2007. Cette loi autorisait la police à imposer des points de contrôle, des cordons ou des barrages routiers dans et autour de la zone de sécurité de l'APEC, et à arrêter et à fouiller sans mandat les personnes demandant à entrer dans la zone ou à la traverser. Elle permettait à la police de saisir tout ce qui figurait sur une liste d'objets prohibés, incluant les bombes aérosol et les produits inflammables<sup>152</sup>. La police pouvait aussi fermer des routes dans la zone de sécurité mais seulement pour la durée la plus courte possible et afin d'atteindre certains objectifs, comme assurer la sécurité des personnes qui se rendent à des réunions et protéger les biens<sup>153</sup>.

La loi *APEC Meeting (Police Powers) Act* a aussi créé l'infraction consistant à pénétrer dans une zone restreinte sans « justification spéciale », ce dernier terme faisant l'objet d'une définition dans la loi. Cette justification pouvait être le besoin de se trouver dans (ou de traverser) la zone aux fins de l'emploi, le métier, la profession, la vocation, l'activité professionnelle ou l'activité commerciale d'une personne ou pour une autre raison en rapport avec le travail<sup>154</sup>. Toute personne accusée d'avoir fait obstruction à la police ou d'avoir endommagé des biens pendant la période de l'APEC faisait l'objet d'une présomption réfutable contre l'octroi d'une liberté sous caution. D'autres articles prévoyaient le recours à la force par les personnes qui prêtent assistance à la police et l'établissement d'une liste de personnes exclues.

Certaines des mesures prévues dans ces lois ne résisteraient peut-être pas à un examen en vertu de la *Charte* canadienne. En revanche, leur portée générale est certainement dans l'esprit de la *Charte*. Les législateurs peuvent débattre des

---

<sup>151</sup> La loi a été abrogée peu de temps après l'événement mais il est possible d'en trouver une version en ligne : ([http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/repealed\\_act/ampa2007252/index.html#s1](http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/repealed_act/ampa2007252/index.html#s1)).

<sup>152</sup> *Ibid*, partie 3.

<sup>153</sup> *Ibid*, partie 3, division 5.

<sup>154</sup> *Ibid*, art. 37.

limites à fixer aux pouvoirs et les mettre à l'épreuve au tribunal. Dans ce contexte, la première étape pour remplir un engagement envers le principe de primauté du droit consiste à décider quelles limites sont souhaitables et à fournir un minimum de clarté et d'indications en ce qui concerne l'application de la loi.

### b. Compétence en matière de maintien de l'ordre public

La question de la juridiction sur le maintien de l'ordre public est tout sauf évidente. Tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux légifèrent sur la conduite de la police<sup>155</sup>. Le maintien de l'ordre public relève à la fois de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. En fonction du type d'événement ou du pouvoir de police en question, l'autorité législative peut relever de la compétence fédérale de réglementer la conduite de la police, en vertu du pouvoir prévu à l'article 91(27) de la *Loi constitutionnelle* de 1867 sur la procédure criminelle ou du pouvoir stipulé en préambule de l'article 91 et visant à légiférer pour préserver « la paix, l'ordre et le bon gouvernement »<sup>156</sup>. Elle peut également, ou à la place, relever du pouvoir des provinces canadiennes de réglementer la conduite de la police, comme prévu à l'article 92(14) sur « l'administration de la justice dans la province »<sup>157</sup>.

Pour un certain nombre de raisons, les gouvernements provinciaux et le Canada devraient adopter des lois sur le maintien de l'ordre public. Ces lois ne seraient pas redondantes. Lors de certains événements, elles permettraient de régler les conflits potentiels entre les forces fédérales et provinciales ou municipales. Ces lois seraient adaptées aux types d'événements qui relèvent de la compétence de chaque gouvernement. En l'absence de loi applicable aux deux

---

<sup>155</sup> Il existe des lois, tant au niveau fédéral que provincial, qui constituent des forces de police, définissent les pouvoirs policiers et soumettent la police à des responsabilités ou à l'examen. C'est le cas notamment de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, G.R.C., 1985, chap. R-10 et de la *Loi de 2019 sur la sécurité communautaire et les services policiers* de l'Ontario, L. O. 2019, chap. 1, ainsi que des pouvoirs d'investigation et d'arrestation figurant dans le *Code criminel*, les *Offence Acts* des provinces, et des lois telles que *Ontario reste ouvert aux affaires*, cf. note 63 plus haut, et de la loi de défense des infrastructures essentielles de l'Alberta intitulée *Critical Infrastructure Defence Act*, cf. note 61 plus haut.

<sup>156</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31, Victoria, chap. 3.

<sup>157</sup> *Ibid.*

niveaux, les lacunes constatées subsisteront.

La législation provinciale serait un instrument approprié pour définir les règles concernant les événements de nature locale ou provinciale susceptibles d'être contrôlés par la police municipale ou provinciale (ou la GRC agissant en tant que telle), y compris les événements sportifs, les feux d'artifice, les célébrations religieuses et les protestations ou manifestations. Une loi provinciale sur le maintien de l'ordre public pourrait fournir des directives efficaces sur d'autres aspects que les zones d'exclusion, comme la sécurité des événements, la gestion de la circulation des véhicules et piétons, la facilitation de la manifestation et de l'expression, et l'application de la loi (infractions à la loi).

Une législation fédérale permettrait de gérer les événements nationaux ou internationaux susceptibles d'être contrôlés par la GRC (ou plusieurs forces déployées de façon coordonnée), comme les grands événements sportifs (Jeux olympiques, Coupe du monde de la FIFA), les conférences intergouvernementales et les manifestations d'envergure nationale. Le projet de loi porterait sur tous les aspects mentionnés précédemment – fermetures, circulation, facilitation des manifestations, application de la loi – mais aussi sur la compétence, la planification et la coordination entre les institutions.

Il serait possible de structurer la législation fédérale et provinciale de façon analogue à la loi britannique *Public Order Act* de 1986, qui reconnaît deux types de rassemblements (processions publiques et rassemblements publics), ou à la *Loi sur les mesures d'urgence* du Canada, qui prévoit quatre types d'urgence, en associant des pouvoirs spécifiques à certains types d'événements. Les pouvoirs et les responsabilités pourraient être adaptés aux différents types d'événements.

### c. Contenu de la législation sur le maintien de l'ordre public

Qu'elle soit instaurée au niveau provincial ou fédéral, une loi sur le maintien de l'ordre public portant sur divers types d'événements devrait définir ce qui constitue une zone sécurisée (la fermeture ou la réglementation de toute forme d'accès à

l'espace public et privé). Elle devrait définir un critère ou un ensemble de critères pour la création d'une zone d'exclusion, en s'appuyant sur les principes de la nécessité raisonnable et de la proportionnalité. Les restrictions imposées pour l'admission et l'utilisation des laissez-passer devraient elles aussi être soumises à ces principes. Il faudrait établir des règles pour l'indemnisation des entreprises et des propriétaires affectés de façon directe et significative. Les décisions de la police quant à la mise en place de zones sécurisées, l'admission, les laissez-passer et l'indemnisation devraient faire l'objet d'un examen indépendant rapide. La question de savoir si le Canada devrait adopter une obligation de notification pour les rassemblements prévus est importante mais complexe, et ne fait pas l'objet de ce rapport.

Une loi fédérale sur le maintien de l'ordre public pourrait être l'occasion d'abroger des dispositions obsolètes du *Code criminel*, notamment celle qui interdit la participation à une émeute ou à un rassemblement illégal, ou celles qui n'ont que peu d'utilité, comme l'infraction caractérisée par une intimidation ou le pouvoir d'arrêter une personne pour une violation appréhendée de la paix<sup>158</sup>. En remplaçant les infractions redondantes et prêtant souvent à confusion qui sont utilisées dans ce type de contexte, une nouvelle loi permettrait de soutenir l'application de la loi et de la rendre plus claire pour le public, en définissant une échelle clairement graduée d'infractions en cas de participation à des manifestations violentes<sup>159</sup>. Cette loi pourrait aussi exiger que, pour pouvoir placer en détention et fouiller des personnes dans une zone sécurisée, la police ait des motifs raisonnables de penser qu'une infraction à l'ordre public est commise. Ainsi, l'utilisation de ces pouvoirs serait conditionnée par d'autres pouvoirs policiers circonscrits dans la loi.

---

<sup>158</sup> *Code criminel*, cf. note 57 plus haut, art. 31, 63 à 68 et 463. Voir la discussion de l'article 31 dans le rapport à la Commission de Steven Penney et Colton Fehr, cf. note 60 plus haut, notant que « la police dispose de larges pouvoirs pour arrêter des personnes ayant commis ou sur le point de commettre des infractions impliquant une conduite dangereuse ou violente » [traduit par nos soins]. Voir aussi Stribopoulos, cf. note 118 plus haut, p. 116 à 118, évaluant l'utilisation abusive de ce pouvoir lors du Sommet du G20 de 2010 afin d'étayer son abrogation.

<sup>159</sup> Je remercie le professeur Kent Roach de m'avoir suggéré ceci.



## Conclusion

Après avoir invoqué l'état d'urgence en février 2022, le Canada a adopté une réglementation conférant expressément l'autorité requise pour créer une zone d'exclusion. Ce pouvoir n'était pas clairement accordé dans d'autres législations, en dehors de la législation d'urgence provinciale. La zone sécurisée que la police a mis en place à Ottawa en février a fortement porté atteinte aux droits fondamentaux, en raison de son ampleur et de sa durée, mais aussi des droits affectés, à savoir les droits de circuler, d'expression et de réunion. Comme lors d'événements antérieurs survenus au Canada et ayant touché l'ordre public, les décisions prises à Ottawa au sujet du caractère raisonnablement nécessaire et proportionné aux préoccupations de sécurité d'une zone d'exclusion, ainsi que sur son utilisation concrète, ont manqué de transparence. Dans ce cas précis, la Commission sert de mécanisme de reddition de comptes et d'examen, mais cela pourrait ne pas être le cas lors de futures utilisations de zones d'exclusion.

La police et le public auraient intérêt à ce qu'une législation sur les pouvoirs de maintien de l'ordre public soit établie, afin que les grandes manifestations et autres événements se déroulent de façon mieux anticipée et conformément aux principes de primauté du droit.