



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Rapport sommaire : Processus parlementaire

Préparé par : avocat(e)s de la Commission

Résumé du rapport

Le présent rapport sommaire fait le résumé des responsabilités de surveillance du Parlement et du comité d'examen parlementaire. Il décrit la fonction d'examen que chaque organe assume conformément à la *Loi sur les mesures d'urgence* et fait état de l'application de ces dispositions législatives à la suite de la déclaration de situation de crise en février 2022.

Note au lecteur

Conformément aux règles 41 à 45 des Règles de pratique et de procédure révisées de la Commission, le rapport sommaire suivant contient un résumé de faits contextuels et de documents relatifs au mandat de la Commission.

Les rapports sommaires permettent d'inclure à la preuve certains faits contextuels, sans que ces faits ou les documents connexes aient à être présentés oralement par un témoin lors des audiences publiques. Le rapport sommaire peut servir à déterminer les questions qui sont pertinentes pour la Commission, à constater des faits et à permettre à la Commission de formuler des recommandations.

Les parties ayant qualité pour agir à la Commission ont eu l'occasion de commenter l'exactitude du présent rapport sommaire. Dans le cadre de l'enquête, les avocats de la Commission et les parties peuvent appeler des personnes à présenter un témoignage qui met en doute l'exactitude du contenu des documents sous-jacents au présent rapport sommaire. Les parties peuvent également présenter des observations concernant l'importance qu'il faut accorder au rapport sommaire et aux documents cités.

Table des matières

Résumé du rapport	2
Note au lecteur	2
1. Introduction	4
2. Étude menée par les chambres du Parlement [articles 58 à 61]	4
2.1 Cadre législatif	4
2.2 Examen parlementaire de la déclaration d'état d'urgence de 2022	9
3. Comité d'examen parlementaire [article 62]	11
3.1 Cadre législatif	11
3.2 Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise de 2022	12
Annexe A : Membres du Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise .	14
Annexe B : Témoins ayant comparu devant le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise	15

Rapport sommaire : Processus parlementaire

1. Introduction

1. Toute déclaration de situation de crise par le gouverneur en conseil doit faire l'objet d'un examen parlementaire. La *Loi sur les mesures d'urgence* (« la *Loi* ») prévoit que lorsqu'une situation de crise est déclarée, chaque chambre du Parlement doit examiner la déclaration et, essentiellement, confirmer ou rejeter sa ratification.

2. De façon générale, l'examen parlementaire se fait au moyen de deux tribunes : la motion est étudiée et fait l'objet d'un débat dans chaque chambre; et le dossier est examiné par un comité mixte spécial. Les mécanismes d'examen parlementaire prévus par la *Loi* sont résumés dans les pages qui suivent, et leur application relativement à la déclaration de situation de crise de février 2022 y est décrite.

3. Il convient de souligner que ces mécanismes d'examen sont indépendants des travaux de la Commission. Bien que la Commission ait pour mandat de produire un rapport au Parlement, elle fonctionne de façon indépendante du Parlement et ses membres ne proviennent pas du corps législatif.

2. Étude menée par les chambres du Parlement [articles 58 à 61]

2.1 Cadre législatif

4. La *Loi* exige que le Parlement examine sans tarder toute déclaration de situation de crise. Aux termes du paragraphe 58(1), après la déclaration d'une situation de crise par le gouverneur en conseil, une motion de ratification de la déclaration doit être



déposée devant chaque chambre du Parlement dans les sept jours de séance qui suivent¹. La motion doit être accompagnée d'un exposé des motifs de la déclaration de situation de crise ainsi que d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs en conseil des provinces².

5. L'étude de la motion doit débiter dès le jour de séance suivant et le débat doit se poursuivre sans interruption jusqu'à ce que la chambre soit prête à mettre la motion aux voix³. Si l'une ou l'autre des chambres vote contre la ratification de la déclaration, cette dernière est abrogée à compter de la date du vote (à moins qu'elle ait cessé d'avoir effet ou ait déjà été abrogée)⁴.

6. Un processus d'examen semblable est prévu pour la modification d'une déclaration de situation de crise. Selon le paragraphe 24(1) de la *Loi*, le gouverneur en conseil peut modifier une déclaration d'état d'urgence qui ne concerne qu'une zone désignée du Canada de sorte qu'elle s'applique aussi à d'autres zones du pays. Si le gouverneur en conseil modifie, par proclamation, une déclaration d'état d'urgence, une motion de ratification de la proclamation doit être déposée devant chaque chambre

¹ Le délai de sept jours prescrit au paragraphe 58(1) ne s'applique pas si la déclaration est faite pendant une prorogation du Parlement, pendant un ajournement d'une de ses chambres ou pendant que la Chambre des communes est dissoute. Le cas échéant, le Parlement ou la chambre en question doit être convoqué et la motion de ratification doit être déposée devant le Parlement ou la chambre concernée le premier jour de séance suivant la convocation : *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 58(2) à 58(4).

² *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 58(1).

³ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 58(5) et 58(6).

⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 58(7).



dans les sept jours de séance qui suivent. La motion doit être accompagnée d'un exposé des motifs de la prise de la proclamation et d'un compte rendu des consultations avec les provinces⁵. L'étude de la motion doit débuter dès le jour de séance suivant et le débat doit se poursuivre sans interruption jusqu'à ce que la chambre soit prête à mettre la motion aux voix⁶. Si l'une ou l'autre des chambres vote contre la motion, la proclamation de modification est abrogée à compter de la date du vote (à moins qu'elle ait cessé d'avoir effet ou ait déjà été abrogée)⁷.

7. En plus d'être soumises aux mécanismes d'examen initiaux, les déclarations de situation de crise font l'objet d'une surveillance continue de la part du Parlement. À moins d'une abrogation ou d'une prorogation conformément à la *Loi*, la déclaration d'état d'urgence cesse d'avoir effet après trente jours⁸. Le gouverneur en conseil peut, par proclamation, proroger la déclaration pour un maximum de trente jours à la fois⁹. Si le gouverneur en conseil proroge la déclaration d'état d'urgence, une motion de ratification doit être déposée devant chaque chambre du Parlement dans les sept jours de séance qui suivent. La motion doit être accompagnée d'un exposé des motifs de la prorogation et de deux rapports : un compte rendu des consultations avec les provinces

⁵ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 60(2).

⁶ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 60(4) et 60(5).

⁷ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 60(6).

⁸ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 18(2).

⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 23(1) et 23(3). La prorogation peut être générale ou s'appliquer à une zone désignée du Canada.



et un rapport de l'examen des décrets et règlements effectué avant la prorogation¹⁰.

Comme pour la déclaration initiale, l'étude de la motion de ratification de la prorogation doit débiter dès le jour de séance suivant son dépôt et le débat doit se poursuivre sans interruption jusqu'à ce que la chambre soit prête à mettre la motion aux voix¹¹. Si l'une ou l'autre des chambres vote contre la prorogation de la déclaration, la motion est abrogée à compter de la date du vote (à moins qu'elle ait cessé d'avoir effet ou ait déjà été abrogée)¹². L'une ou l'autre des chambres peut aussi modifier la motion en supprimant un décret ou un règlement qui y est mentionné. Si une telle motion est adoptée, le décret ou le règlement supprimé est abrogé à compter du jour de l'adoption de la motion¹³.

8. En plus d'appliquer les processus d'examen obligatoires, les sénateurs et les députés peuvent présenter une motion d'abrogation d'une déclaration de situation de crise. La chambre concernée doit étudier la motion, signée par un nombre minimal de sénateurs ou de députés, dans les trois jours de séance qui suivent son dépôt¹⁴. La motion fera ensuite l'objet d'un débat d'une durée maximale de 10 heures¹⁵. Si la

¹⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 60(1).

¹¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 60(4) et 60(5).

¹² *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 60(6).

¹³ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 60(7).

¹⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 59(1). La motion doit être signée par 10 sénateurs ou 20 députés, selon le cas.

¹⁵ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 59(2).



motion d'abrogation est adoptée, la déclaration de situation de crise est abrogée conformément à la motion et dès la date y étant prévue¹⁶.

9. Les sénateurs et les députés peuvent aussi voter pour l'abrogation ou la modification d'un décret ou d'un règlement pris en application de la proclamation de situation de crise. Les décrets et règlements pris en application de la *Loi* doivent être déposés devant chaque chambre du Parlement dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise¹⁷. Les sénateurs et les députés peuvent déposer une motion d'abrogation ou de modification d'un décret ou d'un règlement devant leur propre chambre. L'étude de la motion doit commencer dans les trois jours qui suivent le dépôt et le débat doit se poursuivre sans interruption jusqu'à la mise aux voix¹⁸.

10. Au contraire des motions visant à abroger ou à modifier une déclaration de situation d'urgence, les motions d'abrogation ou de modification de décrets ou de règlements n'ont d'effet que si elles sont adoptées par les deux chambres. Si une motion d'abrogation ou de modification d'un décret ou d'un règlement est adoptée par une chambre, celle-ci adresse un message à l'autre chambre pour lui demander d'adopter la motion¹⁹. La chambre dont l'agrément est requis doit étudier la motion dans

¹⁶ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 59(3). La date de l'abrogation ne peut pas être antérieure à celle de l'adoption de la motion.

¹⁷ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 61(1). Lorsqu'un décret ou un règlement est soustrait à la publication dans la *Gazette du Canada* conformément aux règlements d'application de la *Loi sur les textes réglementaires*, le décret ou le règlement, plutôt que d'être déposé devant le Parlement, est renvoyé au comité d'examen parlementaire : *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 61(2).

¹⁸ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 61(3) et 61(4).

¹⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 61(5).



les trois jours de séance suivant la requête, et le débat doit se faire de façon ininterrompue jusqu'à ce que la chambre soit prête à mettre la motion aux voix²⁰. Si la chambre adopte la motion, le décret ou le règlement est abrogé ou modifié conformément à la motion et dès la date y étant prévue²¹.

2.2 Examen parlementaire de la déclaration d'état d'urgence de 2022

11. La Chambre des communes a procédé la première à l'examen de la déclaration de situation de crise. Le 16 février 2022, la motion de ratification de la déclaration de situation de crise a été déposée à la Chambre, accompagnée d'un exposé des motifs, d'un rapport sur les consultations avec les provinces et des décrets et règlements pris en application de la *Loi*²².

12. Le 17 février 2022, le débat sur la motion a commencé à la Chambre des communes. Pour faciliter le processus, la Chambre a adopté une motion voulant que les députés siègent jusqu'à minuit le 17 février, de 7 h à minuit du 18 au 20 février, et à compter de 7 h le 21 février, et que la motion soit mise aux voix à 19 h 30²³. Le 18 février 2022, les chefs de parti ont convenu que la chambre ne siégerait pas, compte

²⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 61(6) et (7).

²¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 61(8). La date de l'abrogation ne peut pas être antérieure à celle de l'agrément.

²² *Journaux de la Chambre des communes*, 44-1, n° 32 (16 février 2022), **COM00000599**.

²³ *Journaux de la Chambre des communes*, 44-1, n° 33 (17 février 2022), **COM00000593**.



tenu de l'opération policière ayant été lancée sur la rue Wellington plus tôt ce jour-là²⁴.

Le débat a repris le 19 février 2022 et s'est poursuivi jusqu'au 21 février.

13. La Chambre a adopté la motion de ratification de la déclaration le 21 février, par un vote de 185 contre 151²⁵. Dès que le vice-président a annoncé le résultat, la cheffe de l'opposition officielle, en invoquant le Règlement, a indiqué qu'elle déposait une motion visant à abroger la déclaration de situation de crise, conformément à l'article 59 de la *Loi*. Elle a déclaré que la question serait étudiée au retour de la Chambre, la semaine suivante. La Chambre s'est ajournée jusqu'au 28 février 2022²⁶.

14. Le 21 février 2022, une motion de ratification de la déclaration a été déposée au Sénat, accompagnée d'un exposé des motifs de la déclaration de situation de crise, d'un rapport sur les consultations avec les provinces et des décrets et règlements pris en application de la *Loi*. Le Sénat a adopté une motion selon laquelle la chambre siégerait de 9 h à 21 h du 22 au 25 février, à moins que la motion soit mise aux voix avant²⁷.

²⁴ *Journaux de la Chambre des communes*, 44-1, n° 34 (19 février 2022), **COM00000591**.

²⁵ *Journaux de la Chambre des communes*, 44-1, n° 36 (21 février 2022), **COM00000596**.

²⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 44-1, n° 36 (21 février 2022) à la p. 2883, **COM00000622.FR**.

²⁷ *Journaux du Sénat*, 44-1, n° 18 (21 février 2022), **COM00000600**.



15. Le 22 février 2022, le Sénat est passé à l'étude de la motion. Le lendemain, le 23 février, la gouverneure en conseil a abrogé la déclaration de situation de crise. La motion pour ratifier la déclaration a été retirée au Sénat, et le débat a pris fin²⁸.

3. Comité d'examen parlementaire [article 62]

3.1 Cadre législatif

16. Le paragraphe 62(1) de la *Loi* prévoit l'examen par un comité d'examen parlementaire de l'exercice des attributions découlant d'une déclaration de crise. Le comité doit être constitué à cette fin et composé de députés et de sénateurs, y compris de l'opposition²⁹.

17. Le comité doit déposer, ou faire déposer, devant chaque chambre un rapport des résultats de son examen dans des délais précis. Il doit procéder ainsi au moins tous les soixante jours pendant la durée de validité de la déclaration de situation de crise et dans les sept jours de séance qui suivent la cessation d'effet de la déclaration ou son abrogation par le gouverneur en conseil³⁰.

18. Par ailleurs, il peut incomber au comité d'examiner les décrets ou les règlements pris en application de la *Loi*. Selon le paragraphe 61(2), les décrets et les règlements

²⁸ *Journaux du Sénat*, 44-1, n° 20 (23 février 2022), **COM00000597**.

²⁹ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphes 62(1) et 62(2).

³⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 61(6). Le paragraphe 61(6) prévoit aussi que le comité dépose, ou fait déposer, les résultats de son examen dans les trois jours de séance qui suivent le dépôt dans une chambre ou l'autre d'une motion demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise, et dans les sept jours de séance qui suivent la proclamation de prorogation d'une déclaration.



soustraits à la publication dans la *Gazette du Canada* conformément aux règlements d'application de la *Loi sur les textes réglementaires* sont renvoyés au comité d'examen parlementaire plutôt que d'être déposés devant chaque chambre. Le cas échéant, le comité doit étudier les décrets ou règlements à huis clos³¹. Le comité peut, dans les trente jours suivant le renvoi d'un décret ou d'un règlement, adopter une motion d'abrogation ou de modification du décret ou du règlement³².

19. La *Loi* ne prévoit pas de date limite pour la conclusion des travaux du comité.

3.2 Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise de 2022

20. Le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise est le comité d'examen parlementaire désigné conformément au paragraphe 62(1) de la *Loi*. Il a été constitué par une motion du Sénat et de la Chambre des communes le 3 mars³³. La liste des membres du Comité se trouve à l'annexe A.

21. Le Comité est chargé de faire rapport des résultats de son examen de l'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise. Étant donné que la déclaration de situation de crise avait déjà été abrogée au moment de la création du Comité, le seul délai applicable selon la *Loi* était la présentation d'un rapport dans les sept jours de séance suivant l'abrogation de la déclaration³⁴.

³¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 62(4).

³² *Loi sur les mesures d'urgence*, paragraphe 62(5).

³³ *Journaux du Sénat*, 44-1, n° 24 (3 mars 2022), **COM00000590**; *Journaux de la Chambre des communes*, 44-1, n° 39 (2 mars 2022), **COM00000594**.

³⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, alinéa 62(6)c).



22. Le Comité a tenu sa première réunion le 14 mars 2022. Il a présenté son premier rapport à la Chambre des communes le 22 mars 2022. Ce premier rapport, qui contient trois paragraphes, indique que le Comité a tenu sa première réunion, qu'il a élu ses coprésidents et vice-présidents, qu'il a adopté ses motions de régie interne et qu'il a l'intention de déposer d'autres rapports³⁵.

23. Depuis la production de ce premier rapport, environ 40 témoins ont comparu devant le Comité³⁶. La liste de témoins comprend les ministres de la Sécurité publique, de la Justice et de la Protection civile, la vice-première ministre et ministre des Finances, ainsi que des représentants de différents ministères et des services de police. La liste complète des témoins qui ont comparu devant le Comité en date du 22 septembre 2022, ventilée par date, se trouve à l'annexe B.

24. Avant la suspension de ses travaux pour l'été, le Comité a tenu une dernière réunion le 21 juin 2022. Le Comité a repris ses travaux le 22 septembre 2022; il prévoit entendre d'autres témoins, rappeler des témoins qui n'ont pas pu être entendus en raison de problèmes techniques et produire d'autres rapports³⁷.

³⁵ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Premier rapport* (présenté à la Chambre le 22 mars 2022), **COM0000598**.

³⁶ Ce ne sont pas tous les témoins qui ont témoigné; certains étaient présents pour appuyer le témoignage d'autres témoins, au besoin.

³⁷ Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, *Premier rapport* (présenté à la Chambre le 22 mars 2022), **COM0000598**.



Annexe A : Membres du Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise

Membres représentant le Sénat

Membres représentant la Chambre des communes

Coprésident(e)s

L'honorable Gwen Boniface

Rhéal Éloi Fortin (BQ)

Matthew Green (NPD)

Vice-présidents

L'honorable Claude Carignan

Arif Virani (PLC)

Glen Motz (PCC)

Membres

L'honorable Peter Harder

Rachel Bendayan (PLC)

L'honorable Vernon Darryl White

Larry Brock (PCC)

Yasir Naqvi (PLC)



Annexe B : Témoins ayant comparu devant le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise

N.B. Ce ne sont pas tous les témoins qui ont fait une déclaration préliminaire ou qui ont été soumis à une interrogation formelle.

Le 29 mars 2022

Sénat du Canada

Philippe Hallée, Légiste et conseiller parlementaire

Chambre des communes

Philippe Dufresne, Légiste et conseiller parlementaire

À titre personnel

L'honorable Perrin Beatty, C.P., O.C.

Le 26 avril 2022

L'honorable Marco E. L. Mendicino, C.P., député, ministre de la Sécurité publique

L'honorable David Lametti, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada

Agence des services frontaliers du Canada

Ted Gallivan, premier vice-président

Service canadien du renseignement de sécurité

David Vigneault, directeur

Ministère de la Sécurité publique

Rob Stewart, sous-ministre

Gendarmerie royale du Canada

Brenda Lucki, commissaire

Ministère de la Justice du Canada

François Daigle, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada

Samantha Maislin Dickson, sous-ministre adjointe, Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration



Jenifer Aitken, sous-ministre adjointe par intérim, Portefeuille des organismes centraux

Heather Watts, directrice générale adjointe et avocate générale, Section des droits de la personne

Le 3 mai 2022

Ministère des Finances du Canada

Isabelle Jacques, sous-ministre adjointe

Julien Brazeau, directeur général, Division des crimes financiers et de la sécurité, Direction de la politique du secteur financier

Manuel Dussault, directeur principal, Cadre politique du secteur financier, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Barry MacKillop, sous-directeur, Renseignement

Donna Achimov, sous-directrice, dirigeante principale de la conformité, Secteur de la conformité

Le 10 mai 2022

Gendarmerie royale du Canada

Brenda Lucki, commissaire

Michael Duheme, sous-commissaire, Police fédérale

Brian Brennan, sous-commissaire, Services de police contractuels et autochtones

Service canadien du renseignement de sécurité

David Vigneault, directeur

Cherie Henderson, directrice adjointe, Exigences

Marie-Hélène Chayer, directrice exécutive, Centre intégré d'évaluation du terrorisme

Le 7 juin 2022

Ministère de la Justice du Canada

François Daigle, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada

Samantha Maislin Dickson, sous-ministre adjointe, Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration



Jenifer Aitken, sous-ministre adjointe par intérim, Portefeuille des organismes centraux

Heather Watts, directrice générale adjointe et avocate générale, Section des droits de la personne

Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile

Rob Stewart, sous-ministre

Dominic Rochon, sous-ministre adjoint principal, Secteur de la sécurité et de la cybersécurité nationale

Talal Dakalbab, sous-ministre adjoint, Secteur de la prévention du crime

Le 14 juin 2022

L'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, vice-première ministre et ministre des Finances

L'honorable Bill Blair, C.P., député, ministre de la Protection civile

Ministère des Finances du Canada

Isabelle Jacques, sous-ministre adjointe, Direction de la politique du secteur financier

Jenifer Aitken, sous-ministre adjointe par intérim, Direction juridique

Sarah Paquet, directrice et présidente-directrice générale, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Bureau du Conseil privé

Jacqueline Bogden, sous-secrétaire du Cabinet, Protection civile et relance suite à la COVID

Le 21 juin 2022

Les délibérations du Comité ont été interrompues à cette date en raison de problèmes techniques.

Police provinciale de l'Ontario

Thomas Carrique, commissaire

Chris Harkins, commissaire adjoint

Carson Pardy, surintendant en chef