



PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

Rapport sommaire :
Entités du gouvernement fédéral ayant pris
part à la décision d'invoquer la *Loi sur les
mesures d'urgence*

Préparé par l'avocat de la Commission

Résumé du rapport

Le rapport sommaire qui suit résume quelles entités du gouvernement fédéral ont pris part au processus décisionnel qui a abouti à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022. Il se concentre sur le premier ministre, le Cabinet, le Bureau du Conseil privé et le cabinet du premier ministre. Il donne une description très précise des mandats, des rôles et des interactions entre ces organismes.

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. Le gouverneur en conseil	4
2. Le premier ministre, le Cabinet et les ministères fédéraux	5
a) Confidentialité des délibérations du Cabinet	6
b) Comités du Cabinet	8
3. Bureau du Conseil privé	9
a) Aperçu du Bureau du Conseil privé	9
b) Conseillère à la Sécurité nationale et au renseignement	11
c) Secrétariat de la protection civile et de la relance suite à la COVID	11
d) Secrétariat des affaires intergouvernementales	12
e) Comités de hauts fonctionnaires	13
4. Le cabinet du premier ministre	14
Annexe A : Glossaire des principaux sigles	16
Annexe B : Aperçu du pouvoir exécutif fédéral	17
Annexe C : Structure du Cabinet	18
Annexe D : Structure de la fonction publique fédérale	19
Annexe E : Ministère et organismes ayant pris part à la Déclaration de l'état d'urgence le 14 février 2022	20



Rapport sommaire : Entités du gouvernement fédéral ayant pris part à la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

1. Le gouverneur en conseil

1. De nombreux textes législatifs fédéraux renvoient à une entité appelée le « gouverneur en conseil ». C'est le cas du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir officiel de déclarer l'existence d'un état d'urgence.

2. Le gouverneur en conseil relève de la gouverneure générale qui agit avec le consentement du Conseil privé du Roi pour le Canada. Suivant les conventions constitutionnelles, les pouvoirs que détient le gouverneur en conseil sont exercés sur l'avis des membres du Conseil privé du Roi pour le Canada qui font partie du ministère actuel et qui sont les membres du Cabinet. Pour des questions comme la proclamation de l'état d'urgence, la gouverneure générale est, par convention, tenue de se conformer aux conseils formulés par le Conseil privé. Les décisions du gouverneur en conseil sont souvent officiellement exprimées par des décrets.

3. Le gouverneur en conseil a émis quatre décrets distincts dans le cadre de l'état d'urgence. Le premier ordonnait la publication de la proclamation déclarant l'état d'urgence; le deuxième était le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*; le



troisième établissait le *Règlement sur les mesures d'urgence*; et le quatrième ordonnait la publication d'une proclamation révoquant la déclaration de l'état d'urgence.

2. Le premier ministre, le Cabinet et les ministères fédéraux

4. Le premier ministre est le chef du gouvernement et le dirigeant du parti qui jouit de la confiance de la Chambre des communes. Dans pratiquement tous les cas, il s'agit du parti qui compte le plus grand nombre de députés élus à la Chambre des communes.

5. Le Cabinet se compose actuellement des ministres officiellement nommés par la gouverneure générale sur la recommandation du premier ministre. Par convention, les ministres du Cabinet sont généralement des députés élus de la Chambre des communes. Les pouvoirs, les devoirs et les fonctions des ministres sont énoncés dans divers textes législatifs ministériels. Ces lois décrivent les mandats par défaut dans les limites desquels ces ministres et ministères sont censés agir, et elles sont complétées par d'autres lois du Parlement, ainsi que par les pouvoirs conférés par prérogative royale.

6. En pratique, les ministères fédéraux sont présidés par des ministres, même si les activités quotidiennes sont menées au nom des ministres par des fonctionnaires compétents qui relèvent du sous-ministre. Certains organismes faisant partie du portefeuille d'un ministre fonctionnent avec divers degrés d'autonomie et il arrive que les pouvoirs, les devoirs et les fonctions soient dévolus directement à un organisme ou à son administrateur général. Par exemple, le chef du Service canadien du renseignement de sécurité est le directeur; le chef de l'Agence des services frontaliers du Canada est le



président; et le chef de la GRC est le commissaire. Tous relèvent du ministre de la Sécurité publique.

7. Les sous-ministres sont les plus hauts fonctionnaires de la fonction publique professionnelle et apolitique. Ils sont nommés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du premier ministre. Les sous-ministres sont nommés « à titre amovible ». Autrement dit, le premier ministre a le pouvoir de recommander au gouverneur en conseil de les muter à un autre poste ou de les congédier, s'il le juge opportun.

8. Le Cabinet dans son ensemble est un organe décisionnel politique présidé par le premier ministre. C'est une tribune où les ministres examinent quelles politiques le gouvernement devrait appliquer et quels dossiers devraient être prioritaires. Le premier ministre fixe l'ordre du jour des réunions du Cabinet. Les décisions du Cabinet ne sont pas forcément prises à la majorité : c'est le premier ministre qui prend la décision finale.

9. De plus, il existe plusieurs comités du Cabinet qui appuient ses travaux. Leur composition et leur mandat sont établis par le premier ministre. Ces comités n'ont aucun pouvoir décisionnel officiel, sauf s'ils sont présidés par le premier ministre. Les comités du Cabinet qui ont un rapport avec le mandat de la Commission sont analysés ci-après.

a) Confidentialité des délibérations du Cabinet

10. Dans le régime politique canadien, les ministres doivent collectivement appuyer à la fois les décisions prises par les ministres collectivement et les mesures prises par les ministres individuellement. Même si les ministres du Cabinet peuvent exprimer leur désaccord les uns avec les autres au cours des réunions du Cabinet en privé, une fois



qu'une décision collective a été prise, les ministres doivent l'appuyer publiquement s'ils souhaitent rester au ministère. C'est ce que l'on appelle la convention de la solidarité ministérielle.

11. La convention du secret ministériel stipule que les ministres et les fonctionnaires qui assistent aux réunions du Cabinet doivent s'abstenir de divulguer le fond des délibérations du Cabinet. La protection de la confidentialité des délibérations du Cabinet est un facteur essentiel qui permet de maintenir la solidarité ministérielle, car elle garantit que les ministres peuvent exprimer franchement et sans détour leurs points de vue devant leurs collègues tout en montrant un front uni en public. Tous les ministres doivent prêter serment de confidentialité lorsqu'ils rejoignent le Conseil privé du Roi pour le Canada.

12. La confidentialité du Cabinet est également protégée par la common law et par la législation fédérale. La principale disposition législative se trouve à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, mais des dispositions d'autres lois, comme la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985 ch. A-1, servent aussi à protéger les secrets du Cabinet. Aux termes de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, un ministre de la Couronne ou la greffière du Conseil privé peuvent s'opposer à la divulgation d'un renseignement constituant un « secret du Conseil privé [pour le Roi] ». Cette phrase vise différentes catégories de documents comme, les mémoires au Cabinet, les documents de travail, les ordres du jour ou les dossiers contenant les discussions entre les ministres.

13. En soi, l'article 39 ne fait pas obstacle à la divulgation des secrets du Cabinet. En revanche, il confère à la greffière du Conseil privé ou à un ministre fédéral le pouvoir de



s'opposer à leur divulgation lorsqu'on le lui demande. Un avis d'objection peut être rendu sous forme de certificat délivré par la greffière ou par un ministre. Un certificat délivré aux termes de l'article 39 tient lieu d'interdiction absolue de divulguer des renseignements visés par cet article.

b) Comités du Cabinet

14. Deux comités du Cabinet ont joué un rôle dans la gestion des événements qui ont abouti à la proclamation de l'état d'urgence : le Comité du Cabinet chargé de la sécurité, de la sûreté et des urgences (SSU) et le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII)¹.

15. Au cours de la période visée, le Comité SSU était présidé par le ministre de la Protection civile et président du Conseil privé du Roi pour le Canada. Le mandat du Comité SSU consiste à tenir compte des menaces et des risques qui pèsent sur la sécurité des Canadiens, à gérer les urgences en cours et à diriger la gestion des situations d'urgence. Il a été créé comme comité officiel du Cabinet après les élections de 2021.

16. Le Comité SSU s'est réuni trois fois au début du mois de février pour discuter des manifestations organisées à Ottawa et ailleurs au Canada². La gestion de cette question

¹ Canada, cabinet du premier ministre, « Mandat et composition des comités du Cabinet », 31 août 2022, **COM00000919**. Également accessible en ligne à l'adresse : <https://pm.gc.ca/fr/mandat-et-composition-des-comites-du-cabinet>.

² **SSM.NSC.CAN.00000292_REL.001** (procès-verbal du Comité SSU, 3 février) ;
SSM.NSC.CAN.00000293_REL.001 (procès-verbal du Comité SSU, 6 février) ;
SSM.NSC.CAN.00000295_REL.001 (procès-verbal du Comité SSU, 8 février).



a ensuite été transférée au GII. Le GII est présidé par le premier ministre et il est donc investi de pouvoirs décisionnels, ce qui n'est pas le cas du Comité SSU.

17. De par son mandat, le GII sert de comité spécial des urgences en cas de crise nationale ou d'incidents qui surviennent ailleurs et qui ont des conséquences importantes pour le Canada. Il est chargé de coordonner une intervention fédérale rapide face à un incident. Généralement, il reste mobilisé jusqu'à ce qu'il soit décidé que la gestion de la situation ne nécessite plus sa participation.

18. Le GII ne compte pas de membres préétablis en dehors du premier ministre. En fait, sa composition dépend de la nature de l'événement qui déclenche sa convocation. Les ministres et les hauts fonctionnaires du gouvernement qui sont le plus directement touchés par la situation sont invités à y participer dans un rôle de soutien.

3. Bureau du Conseil privé

19. Deux bureaux jouent un rôle essentiel dans le soutien au premier ministre, aux ministres et au Cabinet : le Bureau du Conseil privé et le cabinet du premier ministre. Voici, ci-dessous, une description du Bureau du Conseil privé. La section 4 du présent rapport traite du Bureau du premier ministre.

a) Aperçu du Bureau du Conseil privé

20. Le Bureau du Conseil privé (BCP) est l'organisme central de coordination de l'administration publique fédérale. On le qualifie souvent de ministère du premier ministre. Il prodigue des conseils impartiaux au premier ministre, au Cabinet et aux comités du Cabinet sur des questions qui revêtent une importance nationale et internationale, il



appuie le processus décisionnel du Cabinet, et il veille à ce que la mise en œuvre du programme politique et législatif du gouvernement se fasse dans tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral.

21. Le BCP est dirigé par la greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Celle-ci est aidée dans l'exercice de ses responsabilités par la sous-greffière du Conseil privé et secrétaire associée du Cabinet. La greffière a trois rôles principaux.

22. Premièrement, elle sert de sous-ministre au premier ministre. C'est la principale conseillère de la fonction publique auprès du premier ministre. Son rôle consiste à conseiller le premier ministre et les ministres sur la façon de s'acquitter des fonctions exécutives du gouvernement.

23. Deuxièmement, la greffière est aussi la secrétaire du Cabinet. À ce titre, elle est chargée de veiller au bon déroulement de toutes les activités du Cabinet et d'un processus décisionnel efficace. Elle a la garde des dossiers du Cabinet et, comme nous l'avons vu plus haut, elle joue un rôle important dans la protection de ses secrets.

24. Enfin, la greffière est la cheffe de la fonction publique fédérale. À ce titre, elle assume la responsabilité générale de toute la fonction publique. Elle est le membre le plus haut placé de toute la communauté des sous-ministres. Elle formule des recommandations à l'intention du premier ministre sur la désignation des sous-ministres dans toute la fonction publique.

25. Outre son rôle principal d'organisme central de coordination du gouvernement fédéral, le BCP apporte son appui à plusieurs ministres, notamment au ministre des



Affaires intergouvernementales et au ministre de la Protection civile. Le Secrétariat des affaires intergouvernementales et le Secrétariat de la Protection civile et de la relance suite à la COVID sont les composantes du BCP qui appuient ces deux ministres. Des précisions sont fournies à ce sujet ci-après.

b) *Conseillère à la Sécurité nationale et au renseignement*

26. La conseillère à la Sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du premier ministre fournit des renseignements, des conseils et des recommandations sur les questions relatives à la sécurité nationale, à la politique étrangère et de défense et à la protection civile. La CSNR a le statut de sous-ministre. Elle travaille au sein du BCP et relève de la greffière.

27. L'un des principaux rôles de la CSNR consiste à assurer la coordination efficace du milieu canadien de la sécurité et du renseignement dans tout le gouvernement fédéral. La CSNR tient le Cabinet, le premier ministre et la greffière régulièrement informés des questions de sécurité nationale.

28. Les membres de la communauté du renseignement en dehors du BCP, comme le directeur du SCRS, le chef du Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CSTC) et le sous-ministre de la Sécurité publique, ne relèvent pas de la CSNR.

c) *Secrétariat de la protection civile et de la relance suite à la COVID*

29. Le Secrétariat de la protection civile et de la relance suite à la COVID (SPCRC) a été créé en octobre 2021 pour appuyer le rôle spécial du ministre de la Protection civile. Le SPCRC aide le ministre à coordonner les activités fédérales relatives aux quatre



étapes des interventions d'urgence (prévention, protection, intervention en cas d'incident et rétablissement). Le SPCRC travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile³. Il est placé sous la direction d'un sous-secrétaire du Cabinet qui relève de la CSNR.

d) Secrétariat des affaires intergouvernementales

30. Le Secrétariat des affaires intergouvernementales (Secrétariat AIG) conseille le ministre des Affaires intergouvernementales et le premier ministre et les aide dans la gestion générale des relations entre le fédéral, les provinces et les territoires. Cela comprend la coordination des consultations et des questions bilatérales et multilatérales et le soutien stratégique entre organismes en ce qui concerne le fédéralisme, le commerce intérieur et l'unité canadienne⁴.

31. Selon l'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, avant de déclarer l'état d'urgence, il convient de consulter le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée par cette déclaration. En vertu de cette exigence, le Secrétariat du GII a organisé la réunion des premiers ministres qui s'est tenue dans la matinée du 14 février 2022. Le Secrétariat du GII a également procédé à la rédaction du rapport sur

³ Voir, Premier ministre du Canada, « Lettre de mandat du président du Conseil privé du Roi pour le Canada et ministre de la Protection civile », 16 décembre 2021, **COM00000921**. Également accessible en ligne à l'adresse : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-president-du-cons-eil-prive-du-roi-canada-et>.

⁴ Voir, Premier ministre du Canada, « Lettre de mandat du ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des collectivités », 16 décembre 2021, **COM00000918**. Également accessible en ligne à l'adresse : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-des-affair-es-intergouvernementales-de>.



les consultations qui ont eu lieu avec les provinces et les territoires. L'article 58 de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit que le gouvernement doit déposer ce rapport devant la Chambre des communes et le Sénat au moment de déclarer l'état d'urgence⁵.

e) Comités de hauts fonctionnaires

32. Deux comités permanents de hauts fonctionnaires ont participé à l'élaboration et à l'exécution de la réponse du gouvernement aux manifestations. Il s'agit du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN) et du Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO). Les deux comités sont présidés par de hauts fonctionnaires du BCP.

33. Le SMA Ops SN est un comité permanent qui se réunit chaque semaine. Il est coprésidé par le sous-ministre adjoint principal, Direction de la sécurité nationale et de la cybersécurité à Sécurité publique Canada et le secrétaire adjoint auprès du Cabinet, Sécurité et renseignement. Son objectif est de coordonner les mesures des principaux ministères et organismes qui font partie de la communauté de la sécurité nationale et d'assurer la connaissance de la situation dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Il permet à ses membres de renseigner leurs sous-ministres respectifs (ou leur équivalent) sur les questions d'intérêt et de leur fournir des renseignements utiles. Le SMA Ops SN peut également être convoqué de manière ponctuelle en cas d'incidents de sécurité nationale. Une dizaine de ministères et d'organismes font partie de ce comité.

⁵ Rapport aux Chambres du Parlement : Consultations sur la *Loi sur les mesures d'urgence*, **SSM.CAN.00000123_REL** (français) et **SSM.CAN.00000124_REL** (anglais).



34. Le CSMCO est un comité permanent qui, comme le SMA Ops SN, se réunit régulièrement et ponctuellement dans certaines situations. Les réunions du CSMCO sont convoquées par la CSNR. Le CSMCO a pour but de faciliter l'échange de renseignements, d'assurer la connaissance de la situation dans les organismes fédéraux et de coordonner les réponses face aux événements. Le CSMCO se compose de sous-ministres (ou de leur équivalent) de l'ensemble de la communauté de la sécurité et du renseignement.

35. Le SMA Ops SN et le CSMCO ont tous deux tenu de nombreuses réunions à la fin du mois de janvier et tout au long du mois de février 2022 au sujet des manifestations qui avaient lieu à Ottawa et dans d'autres villes du Canada.

4. Le cabinet du premier ministre

36. Le cabinet du premier ministre (CPM) aide le premier ministre à exercer ses fonctions de chef du gouvernement, de dirigeant d'un parti politique reconnu à la Chambre des communes et de député. Le personnel politique du CPM collabore avec ses homologues de la fonction publique et des cabinets ministériels, il conseille le premier ministre sur des questions comme les politiques, les communications et les affaires parlementaires. Le CPM représente également le premier ministre dans toutes ses relations avec les ministres, les secrétaires parlementaires et les députés.

37. Le CPM est dirigé par le chef de cabinet du premier ministre, qui supervise une centaine de personnes, notamment le personnel du service des communications, les conseillers régionaux et les conseillers politiques. Le personnel du CPM ne fait pas partie



de la fonction publique et est qualifié de « personnel exonéré ». Il n'est pas assujéti aux règles strictes de neutralité et d'impartialité qui s'appliquent aux fonctionnaires. Le CPM fait le lien entre les intérêts politiques partisans du premier ministre et les activités du gouvernement.

38. À l'instar du premier ministre, tous les ministres bénéficient du soutien d'un personnel exonéré. Si les cabinets ministériels sont distincts des ministères, c'est notamment pour que les ministres disposent de conseillers et d'adjoints qui partagent leur engagement politique et qui peuvent fournir des conseils politiques. Le personnel exonéré des cabinets ministériels ne peut pas donner d'instructions aux fonctionnaires. Il peut, cependant, demander des renseignements ou transmettre les instructions du ministre, ce qui se fait généralement par l'intermédiaire du sous-ministre⁶.

39. Le CPM est en étroite relation avec le personnel exonéré de tous les cabinets ministériels afin d'assurer la circulation de l'information et la coordination des questions politiques et opérationnelles dans l'ensemble du gouvernement. Par exemple, il y a des réunions régulières de tous les chefs de cabinet des ministres et des hauts responsables du CPM. Les membres du CPM sont aussi en contact régulier avec les fonctionnaires du BCP.

⁶ Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : Guide à l'intention des ministres et des secrétaires d'État*, 2004, p. 33, **COM00000920**.

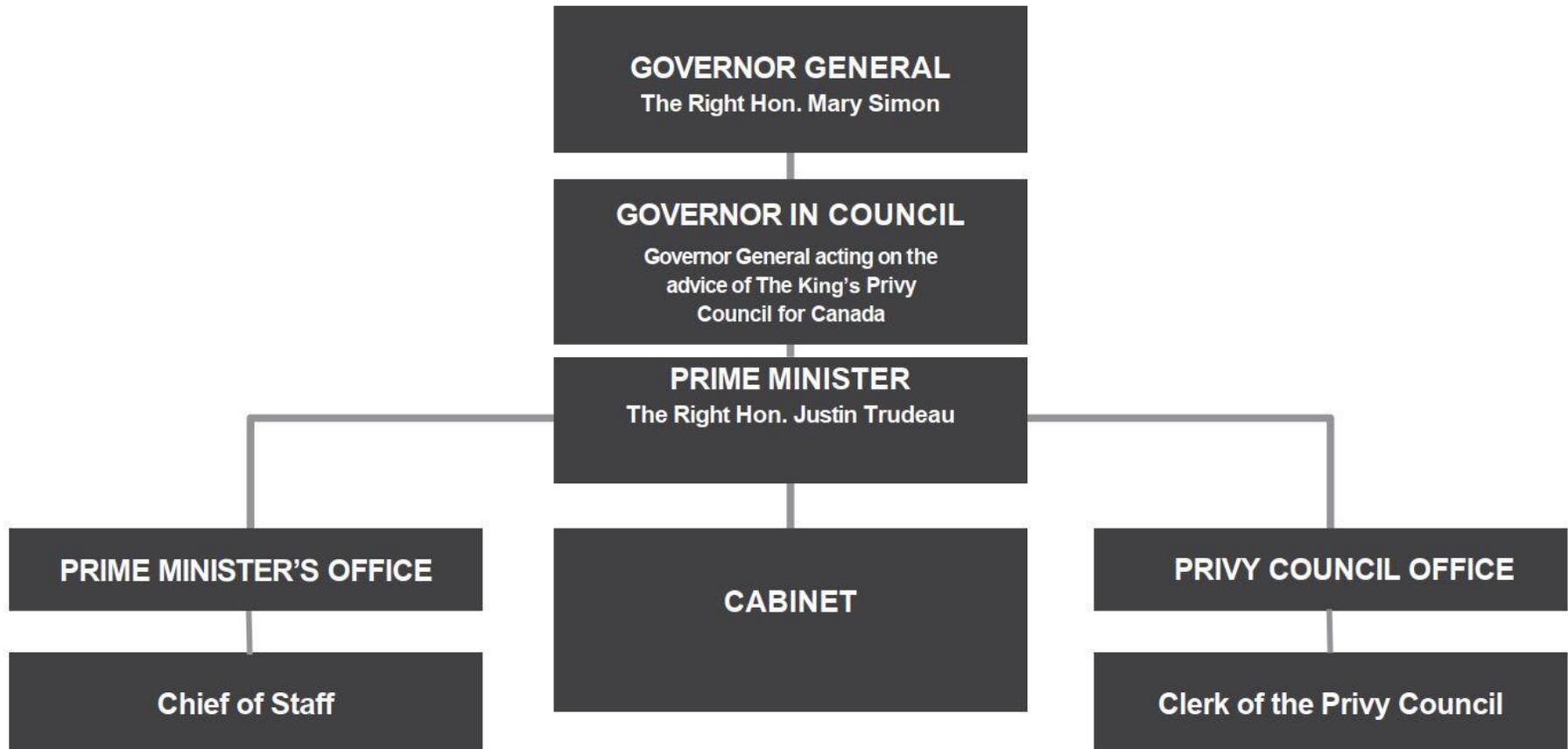


Annexe A : Glossaire des principaux sigles

AIG	Affaires intergouvernementales
AMC	Affaires mondiales Canada (anciennement ministère des Affaires étrangères)
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
BPM	Bureau du premier ministre
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CEMD	Chef d'état-major de la défense
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
COG	Centre des opérations du gouvernement
CSMCO	Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle
CSNR	Conseillère à la Sécurité nationale et au renseignement
CST ou CSTC	Centre de la sécurité des télécommunications Canada
DA	Demande d'assistance
FAC	Forces armées canadiennes
GII	Groupe d'intervention en cas d'incident
GRC	Gendarmerie royale du Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
OSINT	Renseignement de sources ouvertes
RPM	Réunion des premiers ministres
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SER	Secrétariat de l'évaluation du renseignement
SM	Sous-ministre
SMD	Sous-ministre délégué
SMA	Sous-ministre adjoint
SMA Ops SN	Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale
SPCRC	Secrétariat de la protection civile et de la relance suite à la COVID
SPP	Service de protection parlementaire
SSU	Comité du Cabinet sur la sécurité, la sûreté et les urgences

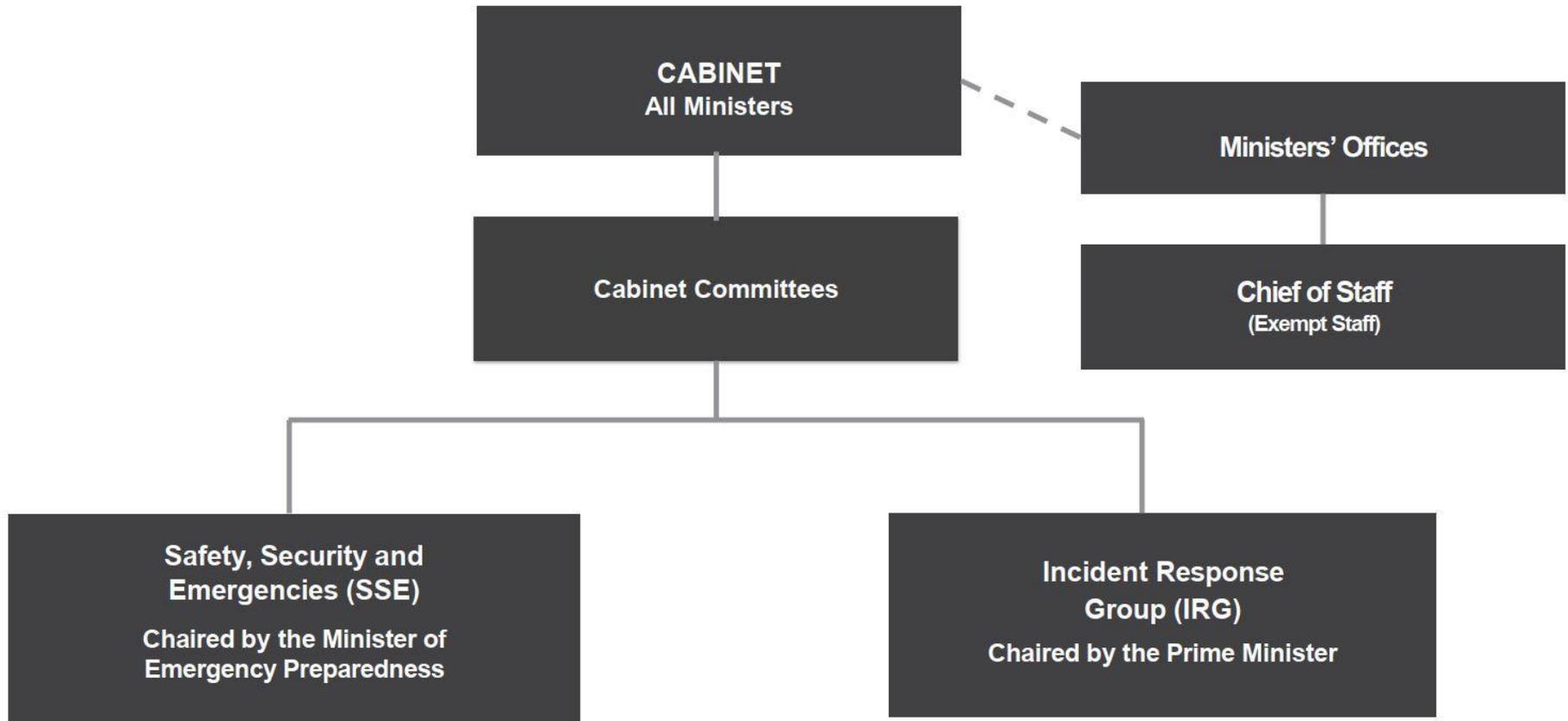


Annexe B : Aperçu du pouvoir exécutif fédéral



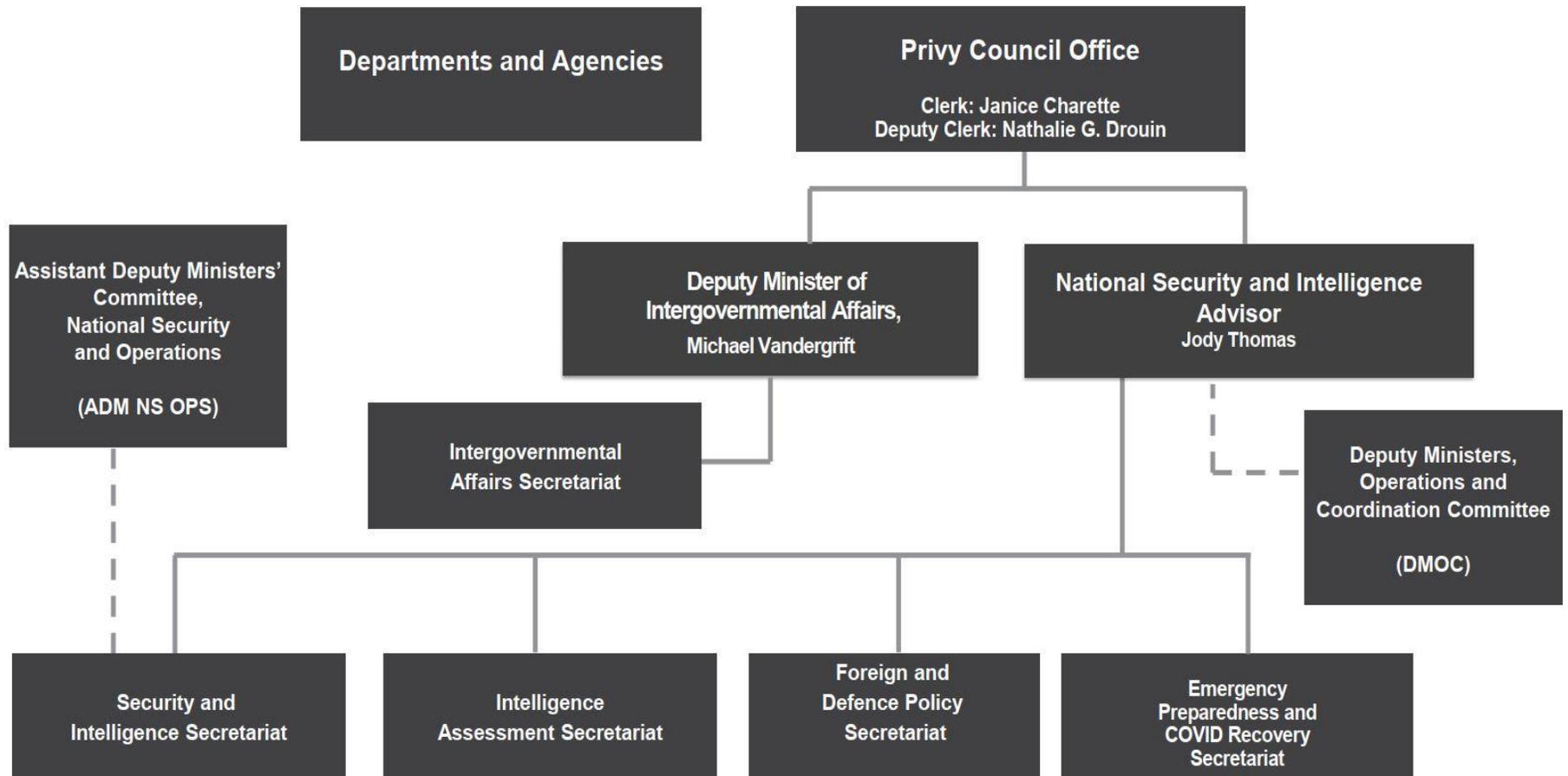


Annexe C : Structure du Cabinet





Annexe D : Structure de la fonction publique fédérale





Annexe E : Ministère et organismes ayant pris part à la Déclaration de l'état d'urgence le 14 février 2022

Canada Border Services Agency
(CBSA)

Canadian Security Intelligence Service
(CSIS)

Department of Public Safety and Emergency
Preparedness

Public Service and Procurement Canada
(PSPC)

Global Affairs Canada (GAC)

Integrated Terrorism Assessment Centre
(ITAC)

Department of Finance (FIN)

Financial Transactions and Reports Analysis Centre
(FINTRAC)

Royal Canadian Mounted Police
(RCMP)

Transport Canada
(TC)

National Capital Commission
(NCC)

Department of National Defence &
Canadian Armed Forces (CAF)