



Date : 20260116

Dossiers : A-73-24 (appel principal)

A-29-23
A-30-23
A-74-24
A-75-24
A-76-24

Référence : 2026 CAF 6

[TRADUCTION FRANÇAISE]

CORAM : LE JUGE EN CHEF DE MONTIGNY
LE JUGE LASKIN
LA JUGE MACTAVISH

Dossier : A-73-24 (appel principal)

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

**L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS
CIVILES**

intimée

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA
et
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN

intervenants

Dossier : A-29-23

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

**L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS
CIVILES**

intimée

Dossier : A-30-23

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

**LA CANADIAN CONSTITUTION
FOUNDATION**

intimée

Dossier : A-74-24

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

**LA CANADIAN CONSTITUTION
FOUNDATION**

intimée

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA
et
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN**

intervenants

Dossier : A-75-24

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

EDWARD CORNELL et VINCENT GIRCYS

intimés

Dossier : A-76-24

ET ENTRE :

**CANADIAN FRONTLINE NURSES et
KRISTEN NAGLE**

appelantes

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Audience tenue à Toronto (Ontario), les 4 et 5 février 2025.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 16 janvier 2026.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LA COUR

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20260116

Dossiers : A-73-24 (appel principal)

A-29-23
A-30-23
A-74-24
A-75-24
A-76-24

Référence : 2026 CAF 6

CORAM : LE JUGE EN CHEF DE MONTIGNY
LE JUGE LASKIN
LA JUGE MACTAVISH

Dossier : A-73-24 (appel principal)

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS
CIVILES

intimée

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA
et
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN

intervenants

Dossier : A-29-23

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

**L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS
CIVILES**

intimée

Dossier : A-30-23

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

**LA CANADIAN CONSTITUTION
FOUNDATION**

intimée

Dossier : A-74-24

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

**LA CANADIAN CONSTITUTION
FOUNDATION**

intimée

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA
et
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN**

intervenants

Dossier : A-75-24

ET ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

EDWARD CORNELL et VINCENT GIRCYS

intimés

Dossier : A-76-24

ET ENTRE :

**CANADIAN FRONTLINE NURSES et
KRISTEN NAGLE**

appelantes

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR

Tables des matières

I.	CONTEXTE	8
A.	La ville d’Ottawa	9
B.	Ailleurs en Ontario.....	13
C.	Alberta.....	14
D.	Manitoba	14
E.	Colombie-Britannique.....	15
II.	RE COURS À LA <i>LOI SUR LES MESURES D’URGENCE</i>	15
III.	LES PARTIES	22
IV.	LES DÉCISIONS PORTÉES EN APPEL.....	25
V.	LES QUESTIONS EN LITIGE	42
VI.	ANALYSE.....	43
A.	Questions préliminaires	43
(1)	La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que M^{me} Nagle et CFN n’avaient pas qualité pour agir ou en rejetant leur demande parce qu’elles n’étaient pas sans reproche?.....	44
(2)	La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en accordant à l’ACLC et à la Fondation l’autorisation de déposer des éléments complémentaires issus des travaux de la CÉU? 50	
B.	Les questions de droit administratif	63
(1)	Le cadre légal.....	63
(2)	La norme de contrôle	67
(3)	Le GEC avait-il des motifs raisonnables de croire qu’il existait des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi?.....	82
(4)	Le GEC avait-il des motifs raisonnables de croire qu’il y avait une situation de crise nationale?	104
C.	Les questions en litige relatives à la Charte	128
(1)	La norme de contrôle applicable aux questions en litige relatives à la Charte	130
(2)	L’alinéa 2b) de la Charte.....	131
(3)	L’article 8 de la Charte	157
(4)	La <i>Déclaration canadienne des droits</i>	183
D.	L’appel incident – Le Règlement contrevenait-il à l’alinéa 2c) de la Charte?	185
VII.	CONCLUSION.....	193

[1] Les présents appels soulèvent des questions importantes et complexes de droit constitutionnel et de droit administratif découlant de la toute première utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.) (la *Loi sur les mesures d'urgence* ou la Loi). Plus précisément, il découle de la *Proclamation déclarant une urgence d'ordre public*, D.O.R.S./2022-20 (la Proclamation), émise par le gouverneur général en conseil (le GEC) le 14 février 2022, déclarant qu'il croyait, pour des motifs raisonnables, qu'il se produisait un état d'urgence visé par le paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, justifiant des mesures extraordinaires à titre temporaire. La Proclamation a été suivie, le 15 février 2022, du *Règlement sur les mesures d'urgence*, D.O.R.S./2022-21 (le Règlement), et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, D.O.R.S./2022-22 (le Décret).

[2] Ces mesures ont été prises lors des événements connus maintenant sous le nom de « Convoi de la liberté 2022 » (le Convoi), où des centaines de véhicules ont convergé vers la capitale nationale le 28 janvier 2022 pour protester contre les mesures de santé publique prises en réponse à la pandémie de COVID-19, dont la vaccination obligatoire des camionneurs traversant la frontière. Les autorités publiques étaient aussi aux prises avec d'autres blocus à la frontière, les plus importants visant le port frontalier de Sweetgrass-Coutts, en Alberta, et le pont Ambassador en Ontario.

[3] La Proclamation, le Règlement et le Décret ont été contestés par de nombreux demandeurs. L'Association canadienne des libertés civiles (l'ACLC) et la Canadian Constitution Foundation (la Fondation) ont également déposé des demandes parce qu'elles estimaient avoir qualité pour agir dans l'intérêt public. Le procureur général de l'Alberta a aussi obtenu

l'autorisation d'intervenir devant la Cour fédérale dans les dossiers de l'ACLC et de la Fondation pour présenter des observations sur plusieurs questions non constitutionnelles.

[4] Le 29 janvier 2024, le juge Mosley de la Cour fédérale (la Cour fédérale) a accueilli en partie les quatre demandes. Il a conclu que les motifs ayant mené à la décision de déclarer l'état d'urgence ne satisfaisaient pas aux exigences de la *Loi sur les mesures d'urgence* et que certaines des mesures temporaires prises pour mettre fin aux protestations contrevenaient à l'article 8 et à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, constituant la partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la Charte), et n'étaient pas justifiées au regard de l'article 1 de la Charte.

[5] Notre Cour est saisie des appels du procureur général du Canada (PGC ou l'appelant) dans les dossiers A-73-24, A-74-24 et A-75-24, où il conteste la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle la déclaration d'état d'urgence était déraisonnable et selon laquelle certaines dispositions du Règlement et du Décret contrevenaient à la Charte (*Canadian Frontline Nurses c. Canada (Procureur général)*, 2024 CF 42 [Nagle]). Nous sommes également saisis d'appels incidents interjetés par l'ACLC et la Fondation, qui demandent que l'ordonnance soit modifiée pour qu'il y soit inclus que le Règlement contrevient à l'alinéa 2c) de la Charte d'une manière qui n'est pas justifiée au titre de l'article 1 de la Charte.

[6] Kristen Nagle (M^{me} Nagle) et Canadian Frontline Nurses (CFN) appellent également de la décision de la Cour fédérale de rejeter leur demande au motif qu'elles n'avaient pas qualité pour agir (dossier A-76-24).

[7] Enfin, notre Cour est saisie d'appels interlocutoires interjetés par le PGC dans les dossiers A-29-23 et A-30-23. Ces appels visent la décision de la Cour fédérale d'accueillir les requêtes présentées au titre de l'article 312 des *Règles des Cours fédérales*, D.O.R.S./98-106 (les Règles), par l'ACLC et la Fondation en vue de faire admettre des documents, des transcriptions et des résumés de témoignages issus des travaux de la Commission sur l'état d'urgence (la CÉU). Ces appels avaient été suspendus jusqu'à ce que soit rendue la décision sur le contrôle judiciaire et ont maintenant été joints aux appels principaux.

[8] Pour les motifs qui suivent, nous sommes d'avis que chaque appel interjeté devant notre Cour devrait être rejeté. La Cour fédérale a conclu à juste titre que la déclaration d'état d'urgence était déraisonnable et que des parties du Règlement et du Décret contrevenaient à l'alinéa 2b) et à l'article 8 de la Charte. Nous sommes convaincus que le manquement à l'alinéa 2b) couvre suffisamment le droit connexe à la liberté de réunion garanti par l'alinéa 2c), en conséquence nous déclinons d'examiner l'appel incident. Pour ce qui est des questions préliminaires, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle en ce qui concerne la qualité pour agir ou l'admission d'éléments de preuves présentés à la CÉU.

I. CONTEXTE

[9] Il n'est pas nécessaire d'exposer en détail les événements qui ont mené à la Proclamation, au Règlement et au Décret. La CÉU, établie par décret (C.P. 2022-392) le 25 avril 2022, a examiné en détail le fil de ces événements, et la Cour fédérale en a également présenté un bon résumé dans ses motifs. Cela dit, il demeure essentiel de résumer le contexte ayant amené le

gouvernement à prendre les mesures en cause, car il fournit le barème qui servira à mesurer le caractère raisonnable du recours par le gouvernement à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Comme l'a noté la Cour fédérale, les parties s'entendent largement sur ce qui s'est produit. Leurs désaccords portent plutôt sur la qualification juridique de ces événements, à savoir s'ils satisfont aux exigences de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et l'éclairage qu'ils projettent sur le caractère raisonnable de la décision du GEC de déclarer l'état d'urgence.

[10] Le 19 novembre 2021, l'Agence de la santé publique du Canada a annoncé qu'à partir du 15 janvier 2022, certains groupes de voyageurs, y compris des fournisseurs de services essentiels comme les camionneurs, qui étaient jusqu'alors exemptés de l'obligation d'être vaccinés à leur entrée au Canada seraient dorénavant obligés d'être pleinement vaccinés.

A. *La ville d'Ottawa*

[11] En réaction à ces restrictions sur les déplacements, le Convoi a quitté Prince Rupert pour Ottawa le 22 janvier 2022. La manifestation, qui au départ était surtout le fait de camionneurs, a pris de l'ampleur et a gagné des participants en cours de route. Lorsque le Convoi est arrivé à Ottawa le 28 janvier 2022, il était constitué de milliers de manifestants et de centaines de véhicules, dont bon nombre étaient des camions semi-remorques. Le centre-ville et la Cité parlementaire ont été paralysés par l'occupation qui s'en est suivie.

[12] Bien qu'un grand nombre des participants au Convoi aient été pacifiques, le Convoi a aussi été la source de perturbations sonores atteignant un haut niveau de décibels, comme des

klaxons et des feux d'artifice. L'air était saturé de gaz d'échappement, qui s'infiltrait dans les édifices voisins. Des incidents mineurs de harcèlement, d'intimidation et de voies de fait ont été signalés. Cette situation a créé, dans les mots de la Cour fédérale, « des conditions intolérables pour de nombreux résidents et travailleurs du quartier » (*Nagle*, par. 35).

[13] Du 30 janvier au 2 février 2022, les participants au Convoi se sont mis à ériger des structures et ont commencé à s'organiser en vue d'une occupation de longue durée, clamant qu'ils ne bougeraient pas jusqu'à ce que toutes les restrictions liées à la COVID-19 soient levées. Le Service de police d'Ottawa (le SPO) a semblé incapable de les empêcher. Il a lancé plusieurs enquêtes criminelles pour des actes de vandalisme sur des monuments nationaux, ainsi que pour des menaces, de l'intimidation ou d'autres comportements illégaux commis envers des policiers, mais les effectifs policiers étaient manifestement débordés. Le chef du SPO a déclaré le 2 février 2022 qu'[TRADUCTION] « il n'y a peut-être pas de solution policière » et qu'il [TRADUCTION] « faut faire appel à d'autres éléments pour mettre fin de manière sûre, rapide et durable à cette manifestation qui se déroule ici et dans tout le pays » (*Nagle*, par. 36).

[14] Le 3 février 2022, le maire d'Ottawa a demandé des ressources additionnelles aux gouvernements fédéral et ontarien pour régler la situation. Le même jour, les organisateurs du Convoi ont tenu une conférence de presse et annoncé qu'ils demeureraient à Ottawa jusqu'à ce que toutes les restrictions relatives à la COVID-19 soient levées. Le 6 février 2022, le maire a déclaré l'état d'urgence.

[15] Le 7 février 2022, le Bureau des renseignements criminels – opérations provinciales de la Police provinciale de l'Ontario (la PPO) a désigné le Convoi comme une [TRADUCTION] « menace à la sécurité nationale » et a demandé le déploiement de 1800 policiers supplémentaires. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a également accordé une injonction provisoire de dix jours pour faire taire les klaxons et empêcher la violation des règlements sur le stationnement au centre-ville d'Ottawa.

[16] Du 8 au 10 février 2022, le Convoi comptait environ 418 véhicules. Près de 25 % d'entre eux accueillaient des enfants, ce qui a entravé le travail des forces de l'ordre et a soulevé des inquiétudes quant à la sécurité des enfants. Les participants au Convoi et leurs partisans se sont également concertés pour inonder d'appels les services d'urgence d'Ottawa afin de réduire leur capacité d'intervention. Des dons destinés à financer la manifestation ont été reçus sur une plateforme de sociofinancement, la majorité provenant des États-Unis.

[17] Le 10 février 2022, le premier ministre a convié et rencontré le Groupe d'intervention en cas d'incident (le GII), un comité constitué de ministres et de hauts fonctionnaires dont le rôle est de conseiller le premier ministre en cas de crise nationale. D'autres réunions de ce comité ont eu lieu les 12 et 13 février. Il est question plus loin des renseignements que le GII a examinés lors de ces réunions. Il suffit de dire que, selon certains de ces renseignements, des militants extrémistes prenaient part à la manifestation. Des participants ont été identifiés comme étant membres d'une organisation extrémiste, appelée Diagolon, dont le fondateur a été arrêté en janvier 2022 avant qu'il ne se joigne à la manifestation à Ottawa, après que la police eut trouvé chez lui des armes à feu, des chargeurs interdits, des munitions et des gilets pare-balles. D'autres

manifestants ont été vus portant une étoile de David jaune marquée des mots « anti-vaxx » ou affichant des drapeaux avec des croix gammées, des drapeaux confédérés et des symboles nazis « SS ».

[18] Le 11 février 2022, le gouvernement de l'Ontario a déclaré l'état d'urgence à l'échelle de la province en raison d'entraves au fonctionnement de l'infrastructure essentielle dans toute la province, qui empêchaient les gens de se déplacer et la livraison de biens essentiels. Le même jour, le premier ministre du Canada et le président des États-Unis ont tenu de longues discussions sur les blocus illégaux un peu partout au Canada, notamment à des postes frontaliers ou près de postes frontaliers à la frontière entre les deux pays, et leurs répercussions sur le commerce nord-américain.

[19] Au 14 février 2022, la date où la Proclamation a été émise, il y avait environ 500 camions et autres véhicules au centre-ville d'Ottawa.

[20] Durant l'occupation, un des groupes organisateurs, Canada Unity, a présenté un « protocole d'entente » entre le Sénat, le GEC et lui-même, proposant de former un comité mixte qui assumerait les fonctions gouvernementales, en contrepartie de quoi le Convoi cesserait son occupation d'Ottawa. La Cour fédérale a estimé que cet acte illustrait « les efforts déployés par certains participants à la manifestation pour s'ingérer dans le processus démocratique et nuire au gouvernement » (*Nagle*, par. 44). Elle a également reconnu que les documents dans le dossier de la Cour comprenaient des renseignements selon lesquels des militants extrémistes faisaient partie de la manifestation.

[21] En parallèle aux événements d’Ottawa, des manifestations du même genre avaient lieu près de divers points de passage de la frontière entre le Canada et les États-Unis.

B. *Ailleurs en Ontario*

[22] Trois autres blocus ont eu lieu en Ontario : au pont Ambassador à Windsor, au pont Blue Water à Sarnia et au pont Peace, dans l’ordre les trois plus importants points de passage transfrontaliers au Canada.

[23] Le blocus du pont Ambassador a commencé le 6 février 2022. Le 11 février 2022, la Cour supérieure de justice a accordé une injonction pour y mettre fin et, le 13 février 2022, la police a réussi à expulser les manifestants. Même si la circulation avait été rétablie, la ville de Windsor a déclaré l’état d’urgence le lendemain.

[24] Le blocus du pont Blue Water à Sarnia a commencé le 8 février 2022, et l’accès a été rétabli le 14 février 2022.

[25] Le blocus du pont Peace a commencé le 12 février 2022, mais la police provinciale et régionale a pu rétablir la circulation le 14 février 2022.

C. *Alberta*

[26] Le 29 janvier 2022, un blocus a commencé près du poste frontalier de Sweetgrass-Coutts en Alberta. Le 5 février 2022, le ministre albertain des Affaires municipales a demandé l'aide du gouvernement fédéral, notamment de l'équipement et du personnel qui servirait à déplacer environ 70 gros véhicules et 75 véhicules personnels et récréatifs. Le ministre albertain a affirmé que la Gendarmerie royale canadienne (la GRC) avait épuisé toutes les solutions locales et régionales pour atténuer les perturbations à la frontière.

[27] Peu après, la police a pu établir un poste de contrôle à Milk River, à 18 km de Coutts. Le 11 février 2022, environ 250 véhicules supplémentaires appartenant au Convoi étaient réunis près du point de contrôle, mais il demeurait seulement une quarantaine de véhicules dans la ville de Coutts elle-même.

[28] Le 14 février 2022, la GRC a arrêté onze individus, dont quatre ont été accusés de complot pour meurtre et d'autres infractions. Elle a également saisi le contenu d'une cache d'armes, dont 14 armes à feu, une grande quantité de munitions, des chargeurs de grande capacité et des gilets pare-balles, dont certains portaient l'insigne de Diagolon.

D. *Manitoba*

[29] Le 10 février 2022, un cinquième blocus a commencé à Emerson, au Manitoba, au point d'entrée. Jusqu'à 75 véhicules y ont pris part. Il semble que les manifestants aient laissé passer

des cargaisons de fournitures médicales et de bétail. Néanmoins, le 11 février 2022, le premier ministre du Manitoba a demandé que le gouvernement fédéral prenne d'urgence des mesures pour démanteler le blocage.

E. *Colombie-Britannique*

[30] Le 12 février 2022, un incident s'est produit à South Surrey, en Colombie-Britannique, où des manifestants ont forcé un barrage de la GRC et causé la fermeture de la frontière. La police a arrêté 16 personnes en lien avec ce blocus le 14 février 2022 et, le lendemain, la frontière a été dégagée et la circulation transfrontalière a été rétablie.

II. RE COURS À LA LOI SUR LES MESURES D'URGENCE

[31] Comme il est indiqué plus haut, le premier ministre a convié le GII les 10, 12 et 13 février 2022. Le 13 février 2022, tous les membres du Cabinet se sont réunis pour discuter de la situation. À cette occasion, la décision de recourir ou non à la *Loi sur les mesures d'urgence* a été déléguée au premier ministre, qui disposait d'un mémoire de la greffière par intérim du Conseil privé recommandant le recours à cette loi (le mémoire recommandant le recours à la Loi).

[32] Le 14 février 2022, la gouverneure générale a décidé de suivre la recommandation du premier ministre de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Conformément au paragraphe 17(1) de cette loi, le GEC a, par Proclamation, déclaré qu'il avait des motifs

raisonnables de croire qu'un état d'urgence se produisait justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire. La Proclamation indiquait cinq aspects de l'état d'urgence justifiant le recours :

- a)** les blocages continus mis en place par des personnes et véhicules à différents endroits au Canada et les menaces continues proférées en opposition aux mesures visant à mettre fin aux blocages, notamment par l'utilisation de la force, lesquels blocages ont un lien avec des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens, notamment les infrastructures essentielles, dans le but d'atteindre un objectif politique ou idéologique au Canada,
 - b)** les effets néfastes sur l'économie canadienne — qui se relève des effets de la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) — et les menaces envers la sécurité économique du Canada découlant des blocages d'infrastructures essentielles, notamment les axes commerciaux et les postes frontaliers internationaux,
 - c)** les effets néfastes découlant des blocages sur les relations qu'entretient le Canada avec ses partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, lesquels effets sont préjudiciables aux intérêts du Canada,
 - d)** la rupture des chaînes de distribution et de la mise à disposition de ressources, de services et de denrées essentiels causée par les blocages existants et le risque que cette rupture se perpétue si les
- (a)** the continuing blockades by both persons and motor vehicles that is occurring at various locations throughout Canada and the continuing threats to oppose measures to remove the blockades, including by force, which blockades are being carried on in conjunction with activities that are directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property, including critical infrastructure, for the purpose of achieving a political or ideological objective within Canada,
 - (b)** the adverse effects on the Canadian economy — recovering from the impact of the pandemic known as the coronavirus disease 2019 (COVID-19) — and threats to its economic security resulting from the impacts of blockades of critical infrastructure, including trade corridors and international border crossings,
 - (c)** the adverse effects resulting from the impacts of the blockades on Canada's relationship with its trading partners, including the United States, that are detrimental to the interests of Canada,
 - (d)** the breakdown in the distribution chain and availability of essential goods, services and resources caused by the existing blockades and the risk that this breakdown will continue as blockades continue and increase in number, and

blocages continuent et augmentent en nombre,

e) le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens;

(e) the potential for an increase in the level of unrest and violence that would further threaten the safety and security of Canadians;

[33] La Proclamation précisait ensuite les mesures temporaires extraordinaires qui pourraient être nécessaires pour faire face à l'état d'urgence :

a) des mesures pour réglementer ou interdire les assemblées publiques — autre que les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord — dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix, ou les déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée, pour réglementer ou interdire l'utilisation de biens désignés, notamment les biens utilisés dans le cadre d'un blocage, et pour désigner et aménager des lieux protégés, notamment les infrastructures essentielles,

b) des mesures pour habiliter toute personne compétente à fournir des services essentiels ou lui ordonner de fournir de tels services, notamment l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de véhicules, d'équipement, de structures ou de tout autre objet qui font partie d'un blocage n'importe où au Canada, afin de pallier les effets des blocages sur la sécurité publique et économique du Canada, notamment des mesures pour cerner ces services essentiels et les personnes compétentes à les fournir, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services,

(a) measures to regulate or prohibit any public assembly — other than lawful advocacy, protest or dissent — that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace, or the travel to, from or within any specified area, to regulate or prohibit the use of specified property, including goods to be used with respect to a blockade, and to designate and secure protected places, including critical infrastructure,

(b) measures to authorize or direct any person to render essential services of a type that the person is competent to provide, including services related to removal, towing and storage of any vehicle, equipment, structure or other object that is part of a blockade anywhere in Canada, to relieve the impacts of the blockades on Canada's public and economic safety, including measures to identify those essential services and the persons competent to render them and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered,

c) des mesures pour habiliter toute personne à fournir des services essentiels ou lui ordonner de fournir de tels services afin de pallier les effets des blocages, notamment des mesures pour réglementer ou interdire l'usage de biens en vue de financer ou d'appuyer les blocages, pour exiger de toute plateforme de sociofinancement et de tout fournisseur de traitement de paiement qu'il déclare certaines opérations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et pour exiger de tout fournisseur de services financiers qu'il vérifie si des biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle appartiennent à une personne qui participe à un blocage,

d) des mesures pour habiliter la Gendarmerie royale du Canada à appliquer les lois municipales et provinciales au moyen de l'incorporation par renvoi,

e) en cas de contravention aux décrets ou règlements pris au titre de l'article 19 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, l'imposition d'amendes ou de peines d'emprisonnement,

f) toute autre mesure d'intervention autorisée par l'article 19 de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui est encore inconnue.

(c) measures to authorize or direct any person to render essential services to relieve the impacts of the blockade, including to regulate or prohibit the use of property to fund or support the blockade, to require any crowdfunding platform and payment processor to report certain transactions to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to require any financial service provider to determine whether they have in their possession or control property that belongs to a person who participates in the blockade,

(d) measures to authorize the Royal Canadian Mounted Police to enforce municipal and provincial laws by means of incorporation by reference,

(e) the imposition of fines or imprisonment for contravention of any order or regulation made under section 19 of the *Emergencies Act*; and

(f) other temporary measures authorized under section 19 of the *Emergencies Act* that are not yet known.

[34] Le 15 février 2022, le GEC a pris le Règlement et le Décret, en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

[35] Le Règlement créait trois principales interdictions, renforcées par la menace de poursuites et de peines d'emprisonnement. D'abord, le paragraphe 2(1) interdisait la

participation à une assemblée publique dont il est raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix par l'un des moyens suivants : a) en entravant gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens; b) en entravant le fonctionnement d'infrastructures essentielles; c) en favorisant l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens.

[36] Le paragraphe 4(1) interdisait les déplacements à destination ou à l'intérieur d'une zone où se tient une assemblée visée à l'article 2, sous réserve d'exceptions limitées.

[37] L'article 5 interdisait à quiconque, directement ou non, de réunir ou de fournir des biens – ou d'inviter une autre personne à le faire – pour participer à toute assemblée visée à l'article 2 ou faciliter une telle assemblée ou pour en faire bénéficier une personne qui participe à une telle assemblée ou la facilite.

[38] Venant compléter ces dispositions, l'article 6 désignait des lieux protégés (comme la Colline parlementaire et les immeubles gouvernementaux) pouvant être aménagés en vertu du Règlement.

[39] Les articles 7 à 9 permettaient au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, au commissaire de la GRC et à la personne agissant en leur nom d'exiger l'aide de conducteurs de dépanneuses lourdes pour déplacer des camions et prévoyaient le versement d'une indemnité raisonnable pour les services rendus à ce titre. Enfin, l'article 10 créait des infractions pour les contraventions au Règlement.

[40] Le Décret qui accompagnait le Règlement obligeait les banques, coopératives de crédit, sociétés d'assurances, plateformes de sociofinancement et autres entités à geler les biens et les comptes des « personnes désignées ». Ce dernier terme s'entendait notamment de toute personne physique qui participait, même indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du Règlement. Aux termes de l'article 3 du Décret, les institutions en cause étaient également tenues de vérifier si des biens qui étaient en leur possession ou sous leur contrôle appartenaient à une personne désignée ou étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte. Le cas échéant, elles devaient s'inscrire auprès du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, conformément au paragraphe 4(1). Enfin, aux termes de l'article 5, ces entités devaient communiquer, sans délai, au commissaire de la GRC ou au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) : a) le fait qu'elles croient que des biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle appartiennent à une personne désignée ou sont détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte; b) tout renseignement portant sur une transaction, réelle ou projetée, mettant en cause un bien visé à l'alinéa a).

[41] Le même jour où le Règlement et le Décret ont été pris, l'accès au poste frontalier de Coutts en Alberta a été rétabli. Le blocus d'Emerson au Manitoba a été démantelé le lendemain, le 16 février 2022.

[42] Le 16 février 2022, une motion de ratification de la Proclamation a été déposée devant la Chambre des communes, conformément à l'article 58 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Selon cette disposition, dans les sept jours suivant la déclaration, un exposé des motifs de celle-ci (l'exposé visé à l'article 58) et un compte-rendu des consultations avec les lieutenants-

gouverneurs en conseil des provinces à son sujet (le compte-rendu des consultations) doivent être déposés devant chaque chambre du Parlement. L'exposé visé à l'article 58 et le compte-rendu des consultations ont été déposés devant chaque chambre le 16 février 2022.

[43] Du 15 au 23 février 2022, la GRC a communiqué à des institutions financières des renseignements obtenus de la PPO, du SPO et de ses propres enquêtes au sujet de 57 personnes physiques et entités, ce qui a eu pour effet de geler temporairement environ 257 comptes de « personnes désignées » par application du Décret.

[44] À partir de ce moment, les manifestations du Convoi ont perdu leur élan, à mesure que des manifestants ont commencé à quitter Ottawa. Du 17 février au 21 février 2022, la police locale a arrêté 196 personnes, dont 110 ont été accusées d'infractions. La police a également déplacé 115 véhicules et démantelé les obstacles dans les rues d'Ottawa.

[45] Le 21 février 2022, la Chambre des communes a adopté la motion de ratification. Elle a ensuite été déposée au Sénat le 22 février 2022.

[46] Toutefois, à cette date, la GRC faisait savoir aux institutions financières qu'elle ne croyait plus que les personnes désignées participaient à l'une ou l'autre des activités interdites par le Règlement et le Décret.

[47] Le 23 février 2022, la Proclamation a été révoquée. En conséquence, le Règlement et le Décret ont cessé d'avoir effet. Le même jour, le gouvernement de l'Ontario levait sa déclaration d'état d'urgence.

[48] Le 3 mars 2022, le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise a été mis sur pied en application du paragraphe 62(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ce comité avait pour mission d'examiner « [l']exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise ».

[49] Le 25 avril 2022, un décret a été pris ordonnant la tenue d'une enquête sur les circonstances ayant mené à la déclaration d'état d'urgence et aux mesures prises pour faire face à cette crise. La commission d'enquête devait faire rapport aux deux chambres du Parlement au plus tard le 20 février 2023.

[50] La CÉU a examiné des documents et entendu de nombreux témoins, dont le premier ministre et huit autres ministres. Le 17 février 2023, le commissaire de la CÉU, le juge Paul Rouleau, a publié son rapport, dans lequel il est conclu que les conditions justifiant le recours à l'état d'urgence étaient remplies.

III. LES PARTIES

[51] La première demande de contrôle judiciaire visant les décisions du GEC a été déposée par M^{me} Nagle et CFN le 17 février 2022 (dossier T-306-22). Lors du dépôt de la demande,

M^{me} Nagle était une infirmière autorisée de même qu'un membre et la directrice de CFN.

L'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario a suspendu son autorisation à la suite de plaintes concernant sa participation à d'autres manifestations contre l'obligation vaccinale.

[52] Quant à CFN, elle a été constituée sous le régime de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, L.C. 2009, ch. 23. Elle se qualifie de [TRADUCTION] « fière défenseure de la liberté médicale », et sa mission consiste [TRADUCTION] « à unir les infirmières et infirmiers de partout au Canada, à sensibiliser le public et à veiller à ce que les soins de santé de la population canadienne reflètent les plus hautes normes éthiques ».

[53] M^{me} Nagle est arrivée à Ottawa le 28 janvier 2022 et est restée dans un hôtel à proximité des lieux de manifestation avec son mari et ses enfants. Elle dit avoir fourni du soutien aux autres manifestants durant les événements. Quant à CFN, la Cour fédérale ne disposait d'aucun élément de preuve montrant qu'elle avait pris une part active aux manifestations autrement que par l'intermédiaire de M^{me} Nagle. La GRC n'a désigné ni M^{me} Nagle ni CFN auprès des fournisseurs de services financiers comme étant une personne et une entité auxquelles le Règlement et le Décret s'appliquaient. Leurs comptes de banque n'ont jamais été gelés.

[54] La deuxième demande a été déposée par l'ACLC le 18 février 2022 (dossier T-316-22). L'ACLC est une organisation à but non lucratif, non gouvernementale et indépendante, dédiée à la défense et à la promotion des droits de la personne et des libertés civiles. Elle a présenté sa demande sur le fondement qu'elle avait qualité pour agir dans l'intérêt public et avait obtenu

l'autorisation d'intervenir dans de nombreuses affaires devant des tribunaux de nombreux ressorts.

[55] La troisième demande a été déposée par la Fondation le 22 février 2022 (dossier T-347-22). La Fondation se décrit comme étant un organisme de bienfaisance national, indépendant et non partisan œuvrant à la protection des libertés constitutionnelles par des activités de sensibilisation, la communication et des procédures judiciaires. Comme l'ACLC, elle a déposé sa demande sur le fondement qu'elle avait qualité pour agir dans l'intérêt public et a comparu devant des tribunaux de tous les niveaux au Canada.

[56] La quatrième demande a été déposée le 23 février 2022, par Jeremiah Jost, Edward Cornell, Vincent Gircys et Harold Ristau (dossier T-382-22). Ils sont tous des citoyens canadiens qui affirment avoir qualité pour agir du fait de leur participation aux manifestations à Ottawa.

[57] Comme il est indiqué plus haut, la Cour fédérale, le 5 mai 2022, a accordé au procureur général de l'Alberta l'autorisation d'intervenir dans le dossier de l'ACLC (A-73-24) et celui de la Fondation (A-74-24) afin de présenter des observations sur des questions non constitutionnelles. Il a aussi obtenu l'autorisation d'intervenir dans ces deux dossiers devant notre Cour, par une ordonnance du 6 mai 2024. Le procureur général de la Saskatchewan a aussi obtenu le statut d'intervenant et l'autorisation de présenter des observations sur des questions non constitutionnelles devant notre Cour dans les dossiers de l'ACLC et de la Fondation par une ordonnance de notre Cour du 14 août 2024.

IV. LES DÉCISIONS PORTÉES EN APPEL

[58] Avant de se prononcer sur le fond des demandes de contrôle judiciaire, la Cour fédérale a tiré quelques conclusions préliminaires, dont certaines ont été portées en appel devant notre Cour.

[59] D'abord, la Cour fédérale a rejeté la requête du PGC en radiation des demandes de contrôle judiciaire au motif qu'elles étaient théoriques. Le PGC soutenait que les demandes ne portaient plus sur un litige actuel et qu'une ordonnance n'aurait aucun effet concret puisque les instruments législatifs à l'origine des mesures de redressement demandées n'étaient plus en vigueur. Les intimés n'ont pas nié que le litige n'était plus actuel, mais ils ont soutenu que la Cour devrait néanmoins exercer son pouvoir discrétionnaire pour entendre les demandes vu les facteurs énoncés dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, aux pages 358 à 362.

[60] La Cour fédérale a conclu qu'il existait toujours un litige entre les parties et que les intimés avaient constitué un dossier permettant que soit effectué un véritable contrôle judiciaire de la décision d'émettre la Proclamation et de prendre les instruments connexes. Elle s'est également dite d'avis que le principe de l'économie des ressources judiciaires n'empêchait pas l'instruction des demandes et que l'incertitude quant au moment où la *Loi sur les mesures d'urgence* peut être invoquée a un « coût social » en ce que le gouvernement pourrait prendre dans le futur des mesures semblables sans disposer des enseignements des tribunaux quant à leur caractère raisonnable ou à leur compatibilité avec la Charte. Enfin, elle était d'avis que

l'exigence selon laquelle le GEC devait avoir des motifs raisonnables de croire (plutôt que simplement « estime[r] », comme le prévoyait le libellé original du projet de loi C-77, qui est devenu la *Loi sur les mesures d'urgence*) qu'un état d'urgence se produisait avant de pouvoir faire la déclaration ouvrait la porte aux contrôles judiciaires.

[61] Deuxièmement, la Cour fédérale a accueilli les requêtes présentées par l'ACLC et la Fondation au titre de l'article 312 des Règles, demandant que soient admis au dossier du contrôle judiciaire divers documents, transcriptions et résumés de témoignages produits lors des travaux de la CÉU. Plus précisément, quatre documents concernaient la recommandation faite par la greffière du Conseil privé au premier ministre de recourir aux pouvoirs de la *Loi sur les mesures d'urgence*, notamment un mémoire à l'intention du premier ministre de la part de la greffière du Conseil privé ayant pour objet [TRADUCTION] « Recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin aux manifestations et blocage dans tout le pays » (reproduite avec du caviardage à l'annexe des motifs de la Cour fédérale). D'autres documents concernaient un plan de rétablissement de l'ordre mis au point en février 2022 et une évaluation par la police des outils dont elle disposait alors pour mettre fin aux manifestations, ainsi qu'une évaluation de la menace effectuée par le SCRS. Ces appels (A-29-23 et A-30-23) ont été suspendus jusqu'à ce que soit rendue la décision sur le contrôle judiciaire et ont maintenant été joints aux appels principaux.

[62] Pour que de nouveaux éléments de preuve soient admis au titre de l'article 312 des Règles, deux conditions préalables doivent être remplies : 1) l'élément de preuve doit être admissible dans la demande de contrôle judiciaire; et 2) l'élément de preuve doit servir à répondre à une question que la cour de révision est appelée à trancher (voir *Forest Ethics*

Advocacy Association c. Office national de l'énergie, 2014 CAF 88 [Forest], par. 4 à 6). Pour ce qui est de l'admissibilité, les éléments de preuve dont ne disposait pas le décideur lorsqu'il a examiné l'affaire ne sont généralement pas admissibles. Il existe trois exceptions circonscrites à cette règle générale : pour admettre des renseignements contextuels, pour faire ressortir l'absence totale de preuves devant le décideur et pour remédier à des vices de procédure qu'on ne peut déceler dans le dossier du décideur (voir *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22 [Access Copyright], par. 19 et 20).

[63] En ce qui concerne l'admissibilité, la Cour fédérale a conclu que le mémoire recommandant le recours à la Loi, qui présente un résumé de la situation ainsi que le critère auquel il faut satisfaire selon la *Loi sur les mesures d'urgence* et une recommandation de la greffière du Conseil privé, était manifestement recevable au titre de l'exception pour les renseignements contextuels. Il est également accepté que les extraits des témoignages devant la CÉU du premier ministre, de la greffière du Conseil privé et de la sous-greffière du Conseil privé devraient être admis en preuve au même titre.

[64] En ce qui concerne le plan de rétablissement de l'ordre, deux documents ont été admis au titre de l'exception de l'absence de preuves : un courriel envoyé par la commissaire de la GRC au chef de cabinet du ministre de la Sécurité publique daté des 13 et 14 février 2022 expliquant qu'à son avis, tous les outils disponibles pour mettre fin aux manifestations avaient été utilisés, ainsi qu'un extrait du témoignage de la commissaire de la GRC dans lequel elle expliquait ne pas

avoir eu l'occasion de présenter le plan de rétablissement de l'ordre ni son point de vue sur les outils disponibles au GII le 13 février 2022.

[65] Enfin, cinq documents concernant les évaluations de la menace effectuées par le SCRS ont aussi été jugés admissibles au titre des exceptions des renseignements contextuels et de l'absence de preuves. Ces documents comprenaient une pièce consistant en un extrait d'une audience *ex parte* tenue à huis clos par la CÉU lorsqu'elle a interrogé trois hauts fonctionnaires du SCRS et du Centre intégré d'évaluation du terrorisme confirmant le témoignage du directeur selon lequel à aucun moment le SCRS a jugé que les manifestations à Ottawa ou ailleurs constituaient une menace envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 (la Loi sur le SCRS).

[66] Pour tirer cette conclusion, la Cour fédérale a rejeté l'observation principale du PGC selon laquelle le décideur, sous le régime de la *Loi sur les mesures d'urgence*, est le GEC et non le Cabinet. Selon le PGC, le Cabinet ne peut être un office fédéral au sens des articles 2 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, parce qu'il n'exerce pas des pouvoirs prévus par une loi fédérale. En effet, lorsque le législateur a adopté la *Loi sur les mesures d'urgence*, il a expressément conféré les pouvoirs prévus aux paragraphes 17(1) et 19(1) d'émettre la Proclamation et de prendre le Règlement et le Décret au GEC, et non pas à un ministre ou à un groupe de ministres en particulier.

[67] S'appuyant sur une de ses décisions antérieures dans la même affaire (*Canadian Constitution Foundation c. Procureur général du Canada*, 2022 CF 1233 [Canadian

Constitution Foundation]), la Cour fédérale a conclu que la thèse du PGC était constitutionnellement correcte, mais faisait fi de la convention constitutionnelle et du véritable fonctionnement de la branche exécutive, dont l'effet est que les décisions du GEC sont en réalité prises par le Cabinet et non par le gouverneur général lui-même. Elle a également rejeté l'observation du PGC voulant qu'admettre en preuve des témoignages sur les événements fournis par le premier ministre, la greffière et d'autres témoins des mois après la prise des instruments en cause serait contraire à l'objectif du contrôle judiciaire, qui est de contrôler le caractère raisonnable d'une décision au moment où la décision a été prise. Comme la Cour fédérale l'a fait observer, le PGC a eu l'occasion de mettre en doute l'exactitude de tout témoignage devant la CÉU, ce qu'il n'a pas fait. Quoi qu'il en soit, toute divergence entre ce qui a été dit dans le témoignage sous serment et les faits qui se sont réellement produits aurait un effet sur la valeur du témoignage, et non sur son admissibilité.

[68] Au sujet de la deuxième condition, c'est-à-dire la pertinence des possibles nouveaux éléments de preuve, le PGC n'a présenté aucune observation et la Cour fédérale a souscrit aux arguments de l'ACLC et de la Fondation voulant que les éléments de preuve complémentaires issus des travaux de la CÉU soient pertinents quand il s'agit de déterminer si le Cabinet avait des motifs raisonnables de déclarer l'état d'urgence en vertu de l'article 17 de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

[69] Enfin, la Cour fédérale a conclu qu'il serait dans l'intérêt de la justice d'étoffer le dossier et d'admettre certains éléments de preuve de la CÉU, car ces documents fourniraient le contexte nécessaire et aideraient la Cour à comprendre le point de vue des forces de l'ordre sur lequel

s'est appuyé le décideur. Quant au risque signalé par le PGC que, si les requêtes de l'ACLC et de la Fondation étaient accueillies, il y aurait empiétement sur les travaux de la CÉU et création de procédures parallèles, la Cour fédérale a souligné que le rôle de la Cour en contrôle judiciaire est différent (quoiqu'il y ait de toute évidence un certain chevauchement) de celui confié à la CÉU. Cette dernière a reçu le mandat d'examiner la situation politique qui a mené aux manifestations et de formuler des recommandations pour l'avenir, tandis que le rôle de la Cour en contrôle judiciaire est de déterminer si le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* et la prise des instruments réglementaires connexes se sont faits en conformité avec le droit. La *Loi sur les mesures d'urgence* en soi a été conçue en vue de laisser place à la fois aux enquêtes publiques et aux contrôles judiciaires.

[70] La troisième conclusion préliminaire portée en appel devant notre Cour est la décision de la Cour fédérale de rejeter la demande de M^{me} Nagle et de CFN au motif qu'elles n'avaient pas qualité pour agir. Dans ses motifs, la Cour fédérale a jugé que M^{me} Nagle et CFN n'avaient pas qualité pour agir et que M^{me} Nagle, en déposant sa demande, n'était pas sans reproche.

[71] Comme l'a observé la Cour fédérale, l'affirmation de M^{me} Nagle et de CFN selon laquelle elles avaient qualité pour agir reposait essentiellement sur les poursuites auxquelles le Règlement et le Décret auraient pu les exposer, malgré la révocation de la Proclamation. La Cour fédérale a souscrit au point de vue de l'intimé selon lequel il était inconcevable et hautement conjectural que M^{me} Nagle ou CFN soient accusées d'une infraction plus d'un an après les événements de février 2022. De plus, elle a jugé que M^{me} Nagle n'était pas sans reproche lorsqu'elle a déposé sa demande de contrôle judiciaire. Elle a contourné les instructions de la

Cour interdisant la diffusion d'une audience virtuelle à laquelle elle avait obtenu un accès à distance pour sa requête en sursis le 25 février 2022. En outre, son contre-interrogatoire était « rempl[i] d'exemples démontrant qu'elle a tenté d'éviter de répondre aux questions » et ses réponses « manquaient de transparence et de franchise » (*Nagle*, par. 183). Ce comportement s'est répété à l'audience concernant le contrôle judiciaire, lorsque l'avocat principal de M^{me} Nagle et de CFN a utilisé son temps pour formuler ce que la Cour fédérale a appelé « des déclarations politiques inappropriées et offensantes » (*Nagle*, par. 184). Enfin, la Cour fédérale a jugé, après avoir lu leurs observations écrites et entendu leurs observations orales, que M^{me} Nagle et CFN n'apportaient rien d'utile à l'instance (*Nagle*, par. 185).

[72] Dans ses motifs, la Cour fédérale a également conclu que MM. Jost et Ristau n'avaient pas qualité pour agir; seuls MM. Cornell et Gircys avaient qualité pour agir, car leurs comptes avaient été gelés en vertu du Décret. Enfin, la Cour fédérale a conclu que l'ACLC et la Fondation avaient qualité pour agir dans l'intérêt public. En appel, seules M^{me} Nagle et CFN contestent les conclusions de la Cour fédérale sur la qualité pour agir.

[73] Sur les questions de fond, la Cour fédérale a conclu que la décision de déclarer l'état d'urgence était déraisonnable, car elle ne satisfaisait pas aux contraintes juridiques établies par la *Loi sur les mesures d'urgence*. Essentiellement, la Cour fédérale a conclu que la Proclamation ne satisfaisait pas aux exigences du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour deux motifs : (1) il n'y avait pas de menace envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la Loi sur le SCRS; (2) il n'y avait pas de situation de crise nationale, plus précisément une situation qui échappait à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces et à laquelle il

n'était pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada, comme l'exige la définition à l'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

[74] La Cour fédérale a appliqué la norme de la décision raisonnable à la décision du GEC de déclarer l'état d'urgence en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*. En appliquant cette norme, la Cour fédérale a reconnu qu'elle devait déterminer « si le gouverneur en conseil, agissant sur recommandation du Cabinet, croyait, pour des motifs raisonnables, qu'il fallait déclarer l'état d'urgence conformément à l'article 17 de la Loi », les « motifs raisonnables » existant « lorsque les soupçons font place à la probabilité fondée sur la crédibilité » (*Nagle*, par. 202).

[75] En ce qui concerne l'existence d'une « situation de crise nationale », la Cour fédérale a conclu que la *Loi sur les mesures d'urgence* exigeait que le gouvernement fédéral attende que les provinces ou les territoires déterminent s'ils avaient la capacité ou les pouvoirs d'intervention pour faire face à la menace. Elle a reconnu que, même si la plupart des manifestants étaient animés d'intentions inoffensives, d'autres nourrissaient des desseins plus malveillants et étaient prêts à résister aux efforts de la police pour démanteler les blocus en place et à en ériger de nouveaux. Cependant, elle a jugé qu'à l'extérieur d'Ottawa, les services policiers provinciaux et locaux avaient remédié à la situation.

[76] La Cour fédérale a également conclu que la rencontre avec les premiers ministres provinciaux tenue le 14 février 2022 satisfaisait à l'obligation énoncée dans la *Loi sur les mesures d'urgence* de consulter les provinces et les territoires avant de déclarer un état

d'urgence. Elle a reconnu que cette loi n'exige pas l'accord unanime des provinces avant que le gouvernement fédéral puisse agir, mais elle a noté que la plupart des premiers ministres provinciaux avaient avisé le premier ministre fédéral que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* n'était pas nécessaire sur leur territoire, car leurs lois et leurs forces policières suffisaient à faire face à la situation.

[77] Dans sa lettre du 15 février 2022 adressée à tous les premiers ministres provinciaux, le premier ministre a exposé les motifs pour lesquels le GEC avait décidé de déclarer l'état d'urgence et a souligné que les mesures seraient appliquées dans des zones ciblées. Pourtant, selon la Proclamation, l'état d'urgence se produisait « dans tout le pays », ce qui, d'après la Cour fédérale, était « une exagération de la situation dont le gouvernement avait connaissance à l'époque ». Elle a également rejeté l'argument du PGC selon lequel de nouveaux blocus pourraient se produire, puisque cette conclusion n'était pas étayée par « la preuve présentée au Cabinet » qui montrait que « ces nouveaux blocages étaient pris en charge par les autorités locales et provinciales au moyen d'arrestations et d'injonctions délivrées par les cours supérieures, sauf pour ce qui était de l'impasse à Ottawa » (*Nagle*, par. 248 et 249).

[78] La Cour fédérale a aussi conclu que la lettre envoyée le 15 février 2022 par le premier ministre à ses homologues provinciaux n'avait pas directement renvoyé à l'alinéa 3a) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui exige que la situation échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces. Elle a conclu qu'à cette date, cette condition n'était remplie qu'en Ontario, à cause de la situation à Ottawa. La Cour fédérale ne voyait pas pourquoi des conducteurs de dépanneuses n'auraient pas pu aider à enlever les véhicules en vertu d'une loi

provinciale. Elle n'a vu aucun obstacle qui aurait empêché la réunion du grand nombre de policiers provenant de divers autres corps de police qui s'est avérée nécessaire finalement pour aider le SPO à déplacer les manifestants. Elle a estimé que la conclusion voulant que le SPO soit incapable de faire appliquer la loi au centre-ville d'Ottawa en raison du nombre écrasant de manifestants était discutable, car cette incapacité pouvait aussi s'expliquer par le manque de leadership et de détermination ainsi que la conviction, erronée, que la manifestation serait de courte durée (*Nagle*, par. 250 et 252).

[79] Au bout du compte, la Cour fédérale a énoncé sa conclusion sur l'existence d'une situation de crise nationale ainsi :

[253] En raison de sa nature même et des vastes pouvoirs qu'elle accorde à l'exécutif fédéral, la *Loi sur les mesures d'urgence* constitue une solution de dernier ressort. Le GEC ne peut recourir à cette loi parce que c'est commode de le faire ou que ce texte peut être plus efficace que les autres outils dont disposaient les provinces. Il ne s'ensuit pas qu'il est nécessaire pour les autorités d'utiliser et de mettre à l'essai chaque outil qui existe avant de conclure qu'une situation échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces. D'ailleurs, dans le cas présent, la preuve est claire que la majorité des provinces étaient en mesure de faire face à la situation en appliquant d'autres lois fédérales, comme le *Code criminel*, et leurs propres lois.

[254] L'exposé visé à l'article 58 conclut que les manifestations en cours ont « créé une situation critique, urgente et temporaire de portée nationale à laquelle aucune autre loi du Canada ne permet de faire face efficacement ». Je suis d'accord pour dire qu'il est évident, selon la preuve, que la situation était critique et nécessitait une solution de toute urgence de la part des gouvernements, mais les éléments de preuve ne permettent pas d'affirmer qu'il était impossible d'y faire face en recourant à d'autres lois canadiennes, comme l'avait fait l'Alberta, ni qu'elle échappait à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces. Ce qui s'est passé au Québec et dans d'autres provinces et territoires, dont l'Ontario, hormis la situation à Ottawa, démontre le contraire.

[255] Pour ces motifs, je conclus qu'il n'y avait pas d'urgence nationale justifiant le recours à la Loi sur les mesures d'urgence et que la décision d'invoquer cette loi était donc déraisonnable et « *ultra vires* » de la Loi. [...]

[80] En ce qui concerne les « menaces envers la sécurité du Canada », la Cour fédérale a conclu que le GEC n'avait pas de motifs raisonnables de croire qu'il existait des menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Bien qu'elle ait reconnu que les préjudices causés à l'économie et au commerce canadiens étaient concrets et préoccupants, elle a conclu qu'ils ne constituaient pas des actes ou des menaces de violence grave contre des personnes ou des biens (*Nagle*, par. 296 et 297).

[81] D'abord, la Cour fédérale a concédé qu'une interprétation large et souple de l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » pouvait viser les actes ayant amené le GEC à émettre la Proclamation. Si elle avait appliqué une norme de contrôle caractérisée par la retenue, elle aurait conclu qu'il était satisfait à ce critère. Mais les mots « menaces envers la sécurité du Canada » n'existent pas isolément dans la *Loi sur les mesures d'urgence* et ils sont conditionnés par l'incorporation par renvoi de l'article 2 de la Loi sur le SCRS. Le seul passage pertinent de cette disposition (l'alinéa c)) définit les menaces envers la sécurité du Canada comme s'entendant des « activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger ». Puisqu'il ne fait aucun doute que les activités en question avaient un tel but, la Cour fédérale a concentré son analyse sur le sens des mots « violence grave » contre des personnes d'une part et contre des biens d'autre part (*Nagle*, par. 265).

[82] En ce qui concerne la violence grave contre des personnes, la Cour fédérale s'est fondée sur l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1

[*Suresh*], pour conclure que la « violence grave » dans le contexte de la Loi sur le SCRS ne requiert pas que les menaces de violence ou les actes de violence aillent jusqu'à causer la mort ou à mettre en danger la vie de personnes, mais plutôt qu'ils soient sérieux, et non pas négligeables, et aient un degré de gravité correspondant au moins à celui qui est envisagé dans la définition du terme « lésions corporelles » à l'article 2 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46. Pour ce qui est de la violence grave contre des biens, elle a jugé qu'elle pouvait comprendre les infractions prévues au *Code criminel* concernant la destruction de biens ou des dommages matériels, notamment des infrastructures essentielles, mais ne comprenait pas les perturbations économiques comme celles causées par les blocus à la frontière (*Nagle*, par. 280 et 281). Elle s'est également dite d'avis qu'il est satisfait à la norme des « motifs raisonnables de croire » lorsque la « croyance raisonnable [...] possède un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi » (*Nagle*, par. 282).

[83] La Cour fédérale a conclu qu'il fallait accorder un certain poids à l'évaluation du SCRS selon laquelle il n'y avait pas de menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la Loi sur le SCRS, mais que celle-ci ne suffisait pas à trancher la question. En outre, la Cour fédérale a accepté que la décision finale de déclarer l'état d'urgence était « hautement discrétionnaire », mais elle a néanmoins jugé que la question de savoir si les conditions objectives prévues par la loi étaient remplies ne l'était pas et ne commandait aucune retenue particulière puisqu'elle laissait place à une seule interprétation raisonnable des dispositions législatives en cause (*Nagle*, par. 284 et 288).

[84] Bien que la Cour fédérale ait convenu que les événements fussent préoccupants à l'époque, elle n'a pas été convaincue que la preuve démontrait l'existence d'un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi à la croyance du GEC qu'il y avait des menaces ou des actes de violence grave contre des personnes ou des biens. Les signalements d'actes de violence, de menaces de violence et d'arrestations étaient « vagues et indéterminés ». Les armes saisies à Coutts demeurent le seul exemple de violence ou de menaces de violence qui s'est produit et la GRC a pu y mettre fin en appliquant le *Code criminel*. Le cinquième motif invoqué dans la Proclamation pour justifier le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* était le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence. Pourtant, à l'exception de la situation à Ottawa, rien dans le dossier n'indiquait que les forces policières locales étaient incapables de faire face aux manifestations (*Nagle*, par. 290 et 294).

[85] À Ottawa, le SPO a été incapable de faire appliquer la loi au centre-ville, en partie au moins en raison du nombre de manifestants et de véhicules. Toutefois, d'après la Cour fédérale, bien que le harcèlement à l'endroit des résidents, des travailleurs et des propriétaires d'entreprise ainsi que la violation générale du droit de jouir paisiblement des espaces publics aient été « hautement répréhensibles », ils ne constituaient pas des actes ou des menaces de violence grave.

[86] Au bout du compte, la Cour fédérale a conclu que les autres motifs invoqués dans la Proclamation pour justifier le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* « auraient permis de satisfaire au critère des “menaces envers la sécurité du Canada” si cette expression n'avait pas été définie par le législateur ». Le critère justifiant la déclaration d'état d'urgence prévu par la

Loi sur les mesures d'urgence exige que chaque condition soit remplie, y compris la définition incorporée par renvoi de la Loi sur le SCRS. Selon la Cour fédérale, bien que les préjudices causés à l'économie et au commerce canadiens aient été très concrets et préoccupants, ils ne constituaient pas des menaces ou l'usage de violence grave contre des personnes ou des biens.

[87] La Cour fédérale a ensuite examiné si le Règlement et le Décret violaient les droits et libertés garantis par la Charte et, le cas échéant, si ces violations étaient justifiées au regard de l'article premier. En particulier, elle devait déterminer si les interdictions prévues au Règlement contrevenaient aux alinéas 2b), c) et d). Elle a également examiné si le Décret contrevenait à l'article 8.

[88] En ce qui concerne l'alinéa 2b) de la Charte, la Cour fédérale a conclu que le Règlement était d'une portée trop large du fait qu'il criminalisait toute la manifestation et limitait la liberté d'expression des manifestants qui voulaient faire connaître leur insatisfaction envers les politiques gouvernementales. Par conséquent, elle a conclu qu'il y avait eu atteinte à la liberté d'expression des manifestants pacifiques qui ne participaient pas aux actes de ceux qui troublaient la paix.

[89] Au sujet de l'alinéa 2c), la Cour fédérale a conclu que le Règlement ne violait pas la liberté de réunion pacifique parce qu'il s'appliquait uniquement aux manifestations antigouvernementales susceptibles de troubler la paix. À son avis, les assemblées qui impliquaient le recours à la force physique et empêchaient les résidents locaux de vaquer à leurs

occupations quotidiennes dans le but d'obtenir par la contrainte l'adhésion aux objectifs des manifestants ne bénéficient pas de la protection constitutionnelle.

[90] Pour ce qui est de l'alinéa 2d), la Cour fédérale a conclu qu'il n'y avait pas eu violation de la liberté d'association parce que les gens étaient libres de communiquer les uns avec les autres en vue de la réalisation de leurs objectifs communs et de former ailleurs l'organisation qu'ils jugeaient nécessaire à cette fin. Cette conclusion n'est pas attaquée en appel.

[91] La Cour fédérale a également conclu que le Règlement ne contrevenait pas à l'article 7 de la Charte. Même si le Règlement portait atteinte à la vie des intimés, à leur liberté ou à la sécurité de leur personne, ou les en privait, cette atteinte était conforme aux principes de justice fondamentale parce qu'elle était temporaire et susceptible de contrôle judiciaire. Cette conclusion n'est pas attaquée devant notre Cour.

[92] Par contre, la Cour fédérale a conclu que le Décret contrevenait à l'article 8 de la Charte, parce qu'il avait concrètement pour effet de transformer les institutions financières en autorités subordonnées au gouvernement, de sorte qu'elles étaient visées par l'article 8 de la Charte. Deux dispositions du Décret posaient particulièrement problème. Le paragraphe 2(1) conférait aux institutions financières le pouvoir de geler – et donc de saisir – les biens de toute personne désignée. Pour la plupart des gens, une action du gouvernement qui empêcherait le titulaire d'un compte bancaire de pouvoir disposer de son argent constituerait une saisie de ce compte bancaire. De même, la Cour fédérale a conclu que l'article 5, qui oblige les institutions financières à communiquer à la GRC des renseignements personnels, comme les sommes que

possédaient les personnes désignées et la manière dont elles dépensaient leur argent, autorisait les « fouilles » parce que ces personnes avaient une attente raisonnable au respect de leur vie privée à l'égard de leurs données financières privées et leurs relevés d'opérations.

[93] La Cour fédérale a conclu que ces fouilles et saisies n'étaient pas raisonnables pour l'application de l'article 8 de la Charte, car le Décret n'exigeait pas l'existence de motifs raisonnables avant qu'elles soient effectuées. La commissaire de la GRC, qui a supervisé la mise en œuvre du Décret, a confirmé en contre-interrogatoire que la GRC n'exigeait qu'une [TRADUCTION] « simple croyance » avant de geler des comptes et d'accéder aux renseignements financiers connexes. Pour la Cour fédérale, l'absence de norme objective quelconque constituait une violation de l'article 8.

[94] Tout en reconnaissant que l'objectif du gouvernement (le démantèlement des blocus) lorsqu'il a adopté les mesures était réel et urgent, la Cour fédérale a conclu que le Règlement et le Décret ne satisfaisaient pas au critère de l'atteinte minimale, car ils ont été appliqués partout au pays et il existait d'autres solutions qui restreignaient moins les droits. Un aspect que la Cour fédérale a trouvé particulièrement préoccupant était l'absence de norme servant à décider qui devait être visé et de processus qui aurait permis à la personne visée de contester cette décision.

[95] Enfin, la Cour fédérale a conclu que la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, s'appliquait à la *Loi sur les mesures d'urgence*, au Règlement et au Décret, mais elle a rejeté la thèse des intimés selon laquelle les dispositions d'application régulière de la loi de la *Déclaration canadienne des droits* exigeaient que les mesures extraordinaires soient suspendues

pendant que les avocats débattaient devant les tribunaux. À son avis, cette suspension aurait été contraire à l'objectif même de la *Loi sur les mesures d'urgence* et aurait imposé un fardeau inutile au système de justice étant donné la nature temporaire des mesures extraordinaires.

[96] Dans son avant-dernière conclusion, la Cour fédérale a confessé qu'au début de l'instance, elle inclinait vers la thèse de l'appelant. Dans un paragraphe sur lequel l'avocat de l'appelant a beaucoup insisté et sur lequel nous nous penchons plus loin, la Cour fédérale a écrit candidement ce qui suit :

[370] Au début de l'instance, même si je n'avais encore statué sur aucune des quatre demandes, j'étais porté à conclure que la décision de recourir à la [*Loi sur les mesures d'urgence*] était raisonnable. À mon avis, les événements qui se sont produits à Ottawa et ailleurs, en janvier et en février 2022, dépassaient la manifestation légitime et dénotaient une rupture inacceptable de l'ordre public. J'éprouvais et je continue d'éprouver énormément de sympathie pour ceux et celles qui, au sein du gouvernement, ont dû faire face à cette situation. Si j'avais été à leur place à ce moment-là, j'aurais peut-être convenu moi aussi qu'il était nécessaire de recourir à la Loi. J'admetts par ailleurs que, dans le cadre du contrôle judiciaire de cette décision, je réexamine les événements avec le recul et sur la base d'un dossier des faits et du droit plus complet que celui dont avait disposé le GEC.

[97] La Cour fédérale a ensuite reconnu l'effet qu'avait eu les démarches de l'ACLC et de la Fondation ainsi que les arguments juridiques éclairés sur son raisonnement et a conclu que la décision d'émettre la Proclamation ne possédait pas les caractéristiques d'une décision raisonnable et ne se justifiait pas au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui devaient être prises en considération.

V. LES QUESTIONS EN LITIGE

[98] Les parties et les intervenants ont soulevé plusieurs questions dans les appels et les appels incidents. À notre avis, toutes ces questions peuvent être ramenées aux deux questions générales suivantes :

1. La décision du GEC de déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* était-elle raisonnable?
2. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que le Règlement et le Décret contrevenaient à l'alinéa 2b) et à l'article 8 de la Charte sans que la violation soit justifiée au regard de l'article premier?

[99] Pour les motifs qui sont exposés plus en détail dans l'analyse, nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments soulevés par la Fondation et l'ACLC dans les appels incidents au sujet de l'alinéa 2c) de la Charte. Comme il est expliqué plus loin, la Cour n'est pas saisie en bonne et due forme des arguments de deux parties (M^{me} Nagle et CFN) et d'un intervenant (le procureur général de la Saskatchewan) concernant la *Déclaration canadienne des droits*.

[100] Avant d'examiner ces questions de fond, cependant, il faut trancher deux questions préliminaires. D'abord, nous devons déterminer si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que M^{me} Nagle et CFN n'avaient pas qualité pour agir ou en rejetant leur demande

parce qu'elles n'étaient pas sans reproche. Ensuite, nous devons également déterminer si la Cour fédérale a commis une erreur en accordant à l'ACLC et à la Fondation l'autorisation de déposer des éléments complémentaires issus des travaux de la CÉU.

VI. ANALYSE

A. *Questions préliminaires*

[101] Lorsque la décision de la Cour fédérale portée en appel n'est pas le résultat d'un contrôle judiciaire, mais de l'exercice par celle-ci de sa fonction de décideur de première instance, il est de droit constant que la norme de contrôle applicable est celle énoncée dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33 : voir, par exemple, *Administration de pilotage des Laurentides c. Corporation des Pilotes de Saint-Laurent Central Inc.*, 2019 CAF 83 [*Pilotage des Laurentides*], par 28 et 29; *Budlakoti c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CAF 139, par. 37 à 39;

Canada c. Première Nation de Long Plain, 2015 CAF 177, par. 88; *Wilson c. Énergie atomique du Canada Limitée*, 2015 CAF 17, par. 25 et 26. Ainsi, la norme de la décision correcte s'applique aux questions de droit, tandis que les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit dont aucune question de droit n'est isolable sont examinées selon la norme de l'erreur manifeste et déterminante.

[102] Par conséquent, la décision de la Cour fédérale selon laquelle M^{me} Nagle et CFN n'ont pas qualité pour agir et que leur demande devait être rejetée parce qu'elles n'étaient pas sans reproche commande la norme de l'erreur manifeste et déterminante. De toute évidence, ces

décisions reposaient en grande partie sur les faits et n’impliquaient que d’une manière indirecte l’application de principes de droit bien établis aux faits tels qu’ils ont été constatés.

[103] Dans l’appel du PGC visant la décision rendue au titre de l’article 312 des Règles d’autoriser l’ajout au dossier d’éléments de preuve complémentaires, la question centrale concerne l’identité du décideur ayant pris les décisions visées par le contrôle judiciaire. Si, comme le soutenait le PGC, le seul décideur était le GEC, seuls les documents dont celui-ci disposait étaient pertinents et admissibles en contrôle judiciaire. Si au contraire nous souscrivons (comme l’a fait la Cour fédérale) à l’argument présenté par l’ACLC et la Fondation selon lequel les pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d’urgence* étaient en réalité et par convention exercés par le Cabinet, alors c’est à juste titre que les documents en cause ont été admis en preuve. Ce débat est manifestement de nature juridique et, par conséquent, la norme applicable est celle de la décision correcte.

- (1) La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que M^{me} Nagle et CFN n’avaient pas qualité pour agir ou en rejetant leur demande parce qu’elles n’étaient pas sans reproche?

[104] En appel devant notre Cour, M^{me} Nagle et CFN soutiennent que la Cour fédérale a commis une erreur (1) en concluant qu’elles n’avaient pas qualité pour agir; (2) en concluant qu’elles n’étaient pas sans reproche ou qu’elles n’apportaient rien d’utile à l’instance; et (3) en les privant du droit d’être entendues.

[105] En ce qui concerne la qualité pour agir, M^{me} Nagle et CFN soutiennent qu'elles sont encore susceptibles d'être poursuivies en vertu du Décret, parce qu'elles sont des « personnes désignées » au sens de cet instrument, même s'il a été subséquemment révoqué. Elle se fonde sur l'article 43 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, selon lequel l'abrogation d'un texte législatif n'a pas pour conséquence de porter atteinte aux obligations contractées sous le régime du texte abrogé ni d'empêcher la poursuite des infractions à ce texte. Bien que cet argument soit présenté devant notre Cour dans le contexte de leurs observations sur le caractère théorique, il ne change rien à l'essentiel de leur demande. Elles soutiennent aussi qu'elles étaient directement touchées parce que, même si leurs comptes n'ont pas été gelés, la Proclamation, le Règlement et le Décret avaient un effet préjudiciable sur les droits de CFN et sa capacité de collecter des fonds, de soutenir sa propre participation au Convoi et de soutenir les autres manifestants du Convoi.

[106] M^{me} Nagle et CFN soutiennent aussi qu'il n'existe pas d'éléments de preuve justifiant la conclusion de conduite répréhensible dans l'instance. Elles soutiennent que la Cour fédérale n'a tout simplement pas aimé les éléments de preuve présentés par M^{me} Nagle, ce qui n'était pas un motif valable de les écarter de l'instance. Elles soutiennent également que la conduite de M^{me} Nagle dans l'instance sur la requête en sursis était le fruit de sa naïveté et de son ignorance des politiques de la Cour sur les captures d'écran et est loin de constituer le type de conduite qui justifierait qu'une partie soit écartée d'un contrôle judiciaire.

[107] Enfin, M^{me} Nagle et CFN font valoir que la Cour fédérale a manqué à la règle *audi alteram partem*. La Cour fédérale, après les avoir informées qu'elle n'avait pas besoin

d'entendre leurs observations sur la qualité pour agir lors de l'audience sur la requête concernant le caractère théorique et la qualité pour agir et qu'elle entendrait alors leurs observations sur le fond, la Cour fédérale a par la suite conclu, sans même avoir entendu leurs observations sur la qualité pour agir, qu'elles n'avaient pas qualité pour agir et n'étaient pas sans reproche. À leur avis, il s'agit là d'une violation de leur droit à l'équité procédurale. En ce qui concerne la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle les observations de leur avocat principal étaient offensantes et inappropriées, elles font valoir que ce dernier avait le devoir de défendre leur cause [TRADUCTION] « sans crainte » et [TRADUCTION] « avec zèle ».

[108] À notre avis, aucun de ces arguments n'est fondé. Après examen attentif du dossier, nous ne constatons aucune erreur dans la décision de la Cour fédérale qui serait manifeste et déterminante. Comme notre Cour l'a affirmé dans l'arrêt *Canada c. South Yukon Forest Corporation*, 2012 CAF 165, au paragraphe 46, « [l']erreur manifeste et dominante constitue une norme de contrôle appelant un degré élevé de retenue [...]. Par erreur “manifeste”, on entend une erreur évidente, et par erreur “dominante”, une erreur qui touche directement à l'issue de l'affaire. Lorsque l'on invoque une erreur manifeste et dominante, on ne peut se contenter de tirer sur les feuilles et les branches et laisser l'arbre debout. On doit faire tomber l'arbre tout entier » (cité avec approbation par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Benhaim c. St-Germain*, 2016 CSC 48, par. 38).

[109] Aux termes de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, la personne qui demande que lui soit reconnue la qualité pour agir dans une demande de contrôle judiciaire doit démontrer qu'elle est « directement touch[ée] » par l'objet de la demande. En d'autres mots, la personne

demande que lui soit reconnue la qualité pour agir doit établir que la décision contestée touche directement ses droits, lui impose une obligation ou lui cause un préjudice : voir *Unifor c.*

Administration portuaire de Vancouver-Fraser, 2017 CF 110, par. 29; *Friends of the Canadian Wheat Board c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 101, par. 21; *Ligue des droits de la personne B'nai Brith Canada c. Canada*, 2010 CAF 307 [*B'nai Brith*], par. 58; *Pilotage des Laurentides*, par. 31 et 32.

[110] La Cour fédérale a reconnu que les tribunaux ne devraient pas donner un sens strict à l'expression « directement touché ». Cela dit, la preuve doit démontrer davantage qu'un simple intérêt dans l'affaire (*Nagle*, par. 159), et les répercussions directes ne peuvent être hypothétiques (voir *Première Nation des Hupacasath c. Canada (MAECI)*, 2015 CAF 4, par. 104). La raison d'être de cette exigence est de garantir que les ressources judiciaires limitées soient consacrées à de véritables litiges, et d'éviter le plus possible la « prolifération inutile de poursuites insignifiantes ou redondantes » : *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236, 1992 CanLII 116 (CSC), p. 252.

[111] Nous sommes d'accord avec la Cour fédérale que ni M^{me} Nagle ni CFN ne satisfaisait à l'exigence de la personne « directement touchée ». En aucun temps elles n'ont été nommées « personne désignée » ou « entité désignée » en application du Décret, et leurs comptes n'ont jamais été gelés. En fait, elles n'ont jamais été visées par une mesure prise en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans ces circonstances, il était loisible à la Cour fédérale de conclure que la thèse de M^{me} Nagle et de CFN n'avait pas une « certaine vraisemblance » et qu'il était

« inconcevable » que les forces publiques enquêtent et portent des accusations pour des infractions hypothétiques si tardivement, bien après les événements de février 2022.

[112] Nous ne constatons pas non plus d'erreur manifeste et déterminante dans la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle l'article 43 de la *Loi d'interprétation* vise les crimes découverts longtemps après la modification de la loi. Au contraire, la participation de M^{me} Nagle et de CFN durant la courte période où la Proclamation a été en vigueur aurait pu être mise au jour par les autorités au moment des faits.

[113] Des considérations purement financières, à elles seules, ne confèrent pas qualité pour agir : *Island Timberlands LP c. Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, 2009 CAF 353, par. 7. Quoiqu'il en soit, rien dans le dossier ne montre qu'il y a eu diminution temporaire des dons ou que la Proclamation a eu des répercussions sur la capacité de M^{me} Nagle et de CFN de collecter des fonds et d'exprimer leurs opinions.

[114] Enfin, nous sommes aussi d'accord avec la Cour fédérale lorsqu'elle affirme que, dans le cas improbable où des accusations seraient portées contre M^{me} Nagle et CFN pour des infractions commises entre le 14 et le 22 février 2022, elles auraient toujours la possibilité de contester la constitutionnalité des dispositions au titre desquelles elles auront été accusées.

[115] De même, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a rejeté la demande de M^{me} Nagle et de CFN au motif que ces parties n'étaient pas sans reproche. Il est bien établi que les cours peuvent refuser les réparations issues du contrôle judiciaire aux parties dont la conduite

est répréhensible, par exemple qui sont de mauvaise foi ou qui manquent de transparence ou de sincérité : voir *Homex Realty c. Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011, 1980 CanLII 55 (CSC), pp. 1033 à 1038; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Thanabalasingham*, 2006 CAF 14, par. 9 à 11. Comme le résume le paragraphe 71 des présents motifs, la Cour fédérale a constaté et décrit au moins quatre exemples de conduite répréhensible de M^{me} Nagle et de CFN, dont afficher des photos de l'audience sur Instagram, diffuser l'audience, éviter de répondre à des questions en contre-interrogatoire et, par l'intermédiaire de leur avocat principal, faire des déclarations inappropriées et offensantes.

[116] Pour ce qui est du comportement de l'avocat, nous reconnaissons que les avocats ont le devoir de défendre la cause de leurs clients sans réserve et sans crainte. Cela dit, il y a une limite à ne pas franchir et, après examen de la transcription, nous estimons que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur manifeste et déterminante lorsqu'elle a tiré la conclusion discrétionnaire que l'avocat principal de M^{me} Nagle et de CFN avait franchi cette limite en formulant ce qu'elle a appelé des « des déclarations politiques inappropriées et offensantes », afin « manifestement [de] se donner en spectacle devant le public qui observait l'audience à distance » (*Nagle*, par. 184).

[117] En ce qui concerne les nouveaux arguments relatifs à la partialité et à l'équité, nous sommes d'accord avec l'appelant qu'ils sont dénués de fondement et que, de toute façon, ils auraient dû être soulevés en première instance.

[118] En outre, la partialité alléguée semble liée à l'état d'esprit des personnes ayant émis la Proclamation et pris le Règlement et le Décret. À cet égard, l'argument concernerait le caractère

raisonnable de la décision, et non la qualité pour agir de M^{me} Nagle et de CFN ou leur conduite qui n'est pas sans reproche.

[119] L'argument de l'équité est tout aussi dénué de fondement factuel. Non seulement la Cour fédérale a écouté l'avocat de M^{me} Nagle et de CFN à l'audience après lui avoir demandé de ne cesser ses déclarations politiques inappropriées et offensantes, mais encore le second avocat de M^{me} Nagle et de CFN a également formulé des observations sur le fond du contrôle judiciaire. Il n'y avait absolument rien d'inapproprié à ce que la Cour fédérale rappelle à l'avocat principal de M^{me} Nagle et de CFN que son rôle était de présenter des arguments juridiques et non pas des commentaires politiques, ni à ce qu'elle conclue que leurs observations n'apportaient rien d'utile à l'instance. Nous nous permettons même d'ajouter que le juge de la Cour fédérale aurait manqué à ses obligations judiciaires s'il ne l'avait pas fait.

[120] Pour les motifs qui précèdent, nous rejeterions l'appel interjeté par M^{me} Nagle et CFN, avec dépens.

- (2) La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en accordant à l'ACLC et à la Fondation l'autorisation de déposer des éléments complémentaires issus des travaux de la CÉU?

[121] Le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en accueillant la requête présentée au titre de l'article 312 des Règles par l'ACLC et la Fondation en vue de déposer un affidavit auquel sont joints certains éléments de preuve issus des travaux de la CÉU. Il est déjà mentionné plus haut que ces éléments de preuve concernent (1) les recommandations de la

greffièrre du Conseil privé au premier ministre concernant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, (2) le plan de rétablissement de l'ordre et l'évaluation par la police des outils dont elle disposait sur le terrain pour mettre fin aux manifestations en février 2022, ainsi que (3) l'évaluation de la menace effectuée par le SCRS avant la déclaration d'état d'urgence en février 2022.

[122] Nul ne conteste que le contenu du dossier à présenter en contrôle judiciaire se limite normalement aux documents ou éléments matériels dont disposait le décideur administratif, car le législateur a habilité les décideurs administratifs à statuer sur les affaires qui leur sont confiées. Les cours de révision sont seulement chargées de contrôler le caractère correct ou raisonnable de la décision et doivent par conséquent s'en tenir au dossier de preuve dont disposait le décideur initial : *Access Copyright*, par. 14 à 19; *Bernard c. Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, par. 22 à 28; *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128 [*Tsleil-Waututh Nation*], par. 85 à 87.

[123] Afin qu'une requête en dépôt d'éléments de preuve complémentaires soit accueillie, le demandeur doit démontrer à la Cour que les éléments de preuve sont admissibles et qu'ils sont pertinents par rapport à la question que la Cour est appelée à trancher : *Forest*, par. 4. Si le demandeur a satisfait à ces exigences préliminaires, il doit ensuite convaincre la Cour qu'elle devrait utiliser son pouvoir discrétionnaire pour accueillir la requête présentée au titre de l'article 312 des Règles. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Cour doit examiner les questions suivantes :

- a) La preuve que l'on demande de présenter était-elle disponible lorsque la partie a déposé ses affidavits en vertu de l'article 306 ou 308, selon le cas, ou la diligence raisonnable aurait-elle pu rendre cette preuve accessible?
- b) La preuve aidera-t-elle la Cour par sa pertinence à une question devant faire l'objet d'une décision et sa valeur assez probante pour se répercuter sur le résultat?
- c) La preuve causera-t-elle un préjudice sensible ou grave à la partie adverse?

Holy Alpha and Omega Church of Toronto c. Canada (Procureur général), 2009 CAF 101, par. 2.

[124] La Cour fédérale a appliqué ces principes juridiques pour conclure que toutes les pièces jointes à l'affidavit de Cara Zwibel, sauf une, étaient admissibles soit parce qu'elles avaient été produites devant le décideur, soit parce qu'elles relevaient de l'une des exceptions reconnues qui permettent à la cour de révision d'admettre de nouveaux éléments de preuve dans la demande de contrôle judiciaire. Plus précisément, les éléments de preuve contenaient des informations générales susceptibles d'aider la Cour à comprendre les questions pertinentes qui se rapportent au contrôle judiciaire et/ou faisaient ressortir l'absence totale d'éléments de preuves dont disposait le décideur administratif lorsqu'il a tiré une conclusion donnée (*Access Copyright*, par. 20).

[125] Le PGC conteste cette conclusion et fait valoir que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le Cabinet était l'organisme qui exerçait les pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*. Se fondant sur le libellé des paragraphes 17(1) et 19(1) de cette loi, le PGC soutient que le législateur a expressément conféré les pouvoirs d'émettre la Proclamation et de prendre le Règlement et le Décret au GEC, à l'exclusion de toute autre personne. En se fondant

sur cette prémissse, le PGC affirme que les éléments de preuve de la CÉU n'étaient pas admissibles parce qu'ils comprenaient des documents gouvernementaux qui avaient été présentés au Cabinet et au premier ministre, mais non au GEC, et parce qu'ils comprenaient un témoignage devant la CÉU concernant les délibérations du Cabinet et de l'un de ses comités, le GII, mais pas celles du GEC. Le PGC présente également un argument étroitement lié au précédent, selon lequel l'analyse de la Cour fédérale était entachée par la preuve dont ne disposait pas le GEC au moment de sa décision et que la Cour fédérale s'était fondée sur des éléments de preuve postérieurs, visant à enrichir ou à étoffer le raisonnement ayant mené à sa décision.

[126] Avec égards, retenir cet argument nous ferait remonter le cours de notre histoire constitutionnelle et annulerait de nombreuses conventions constitutionnelles qui ont évolué depuis plus d'un siècle, qui ont adapté le texte formel de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.), aux exigences du principe de la démocratie. En effet, l'affirmation du regretté professeur Hogg, le plus éminent avocat spécialisé en droit constitutionnel au Canada, citée par la Cour fédérale au paragraphe 36 des motifs de la décision *Association canadienne des libertés civiles c. Canada (Procureur général)*, 2023 CF 118 [ACLC], réfute entièrement cet argument :

[TRADUCTION]

« Les lois modernes [...] accordent toujours des pouvoirs au gouverneur général en conseil [...] lorsqu'elles ont l'intention d'accorder des pouvoirs au Cabinet [...] en sachant pertinemment que les conventions de gouvernement responsable transféreront le pouvoir effectif entre les mains du ministère élu, comme il se doit » : Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. (Toronto, Thomson Reuters Canada, 2021), par. 1:14, *Convention and law* [Hogg]. Ainsi, « [l]orsque la Constitution ou une loi exige qu'une décision soit prise par le "gouverneur général en conseil" [...] Ille Cabinet (ou un comité du Cabinet auquel des affaires courantes du Conseil privé ont été déléguées) prendra la décision et enverra un "décret" ou un "procès-verbal" de la décision au gouverneur général pour

signature (qui, par convention, est automatiquement donnée). » Hogg, par. 9:5, *The Cabinet and the Privy Council*. [Soulignement ajouté par la Cour fédérale.]

[127] Sur ce fondement, la Cour fédérale a rejeté l'argument du PGC et a conclu que la tentative d'établir une distinction entre le Cabinet et le GEC « est dissociée de la convention constitutionnelle et du fonctionnement dans la pratique du pouvoir exécutif », ajoutant que les décisions du GEC « sont toujours prises *de facto* par le Cabinet et non par le gouverneur en conseil lui-même » (*ACLC*, par. 34).

[128] Pour parvenir à cette conclusion, la Cour fédérale s'est fondée sur sa décision antérieure *Canadian Constitution Foundation*, qui portait sur une demande semblable présentée par la Fondation. Dans sa réponse à la demande de la Fondation visant la production de documents relatifs à la Proclamation en vertu de l'article 317 des Règles, le PGC avait dressé une liste de six documents : les décrets relatifs à la Proclamation, au Règlement et au Décret, ainsi que la Proclamation, le Règlement et le Décret eux-mêmes. Les observations soumises au GEC et le compte-rendu de décision du GEC concernant ces instruments juridiques n'ont pas été communiqués au motif qu'ils constituent des renseignements confidentiels du Cabinet au sens de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5. La Fondation a ensuite présenté une requête afin de faire valoir que la réponse à sa demande présentée en vertu de l'article 317 des Règles était incomplète et a demandé une ordonnance enjoignant au PGC de livrer les procès-verbaux des réunions du GII des 10, 12 et 13 février 2022. Avant l'audience visant la requête de la Fondation, le PGC a remis des ordres du jour et des procès-verbaux annotés et caviardés des trois réunions du GII, ainsi que le procès-verbal de la réunion du Cabinet, qui font maintenant partie du dossier certifié du tribunal. Par conséquent, la Cour

fédérale n'avait pas à statuer sur la requête de la Fondation qui, en réalité, était devenue théorique.

[129] Comme elle l'a fait dans la décision qui fait maintenant l'objet de l'appel, la Cour fédérale ne s'est pas fondée seulement sur l'affirmation du professeur Hogg citée plus haut, mais également sur les conséquences inacceptables qui se produiraient si la thèse du PGC était retenue, soit qu'il deviendrait effectivement impossible pour tout tribunal d'examiner les documents sur lesquels le Cabinet s'est fondé même si la confidentialité prévue à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* n'était jamais invoquée. Si la thèse du PGC l'avait emporté, le dossier devant la Cour fédérale dans la présente affaire aurait été composé seulement des instruments à l'étude, de l'exposé visé à l'article 58 et des certificats délivrés par la greffière du Conseil privé au titre de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, attestant que les renseignements dont la production est demandée constituent des renseignements confidentiels du Cabinet. Pourtant, il ressort clairement de l'historique législatif de la *Loi sur les mesures d'urgence* que l'intention du législateur était d'offrir aux Canadiens la possibilité de demander un contrôle judiciaire sur le caractère raisonnable de la décision d'invoquer cette mesure exceptionnelle. En effet, le Cabinet est autorisé par l'article 17 de cette loi à émettre une proclamation seulement s'il croit « pour des motifs raisonnables » qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire. Cette formulation diffère du libellé de l'article 4 de la *Loi sur les mesures de guerre, 1914*, 5 George V, ch. 2, aux termes de laquelle l'émission d'une proclamation était « une preuve définitive » que la guerre, l'invasion ou l'insurrection, réelle ou appréhendée, existait et avait existé. Cette disposition a été interprétée dans l'arrêt *Fort Frances Pulp and Paper Co. v.*

Manitoba Free Press Co., [1923] 3 D.L.R. 629 (C.J.C.P. du R.-U.), à la page 635, [1923] A.C. 695, où il a été jugé qu'elle conférait un large pouvoir discrétionnaire au Cabinet et était essentiellement une question de politique qu'une cour de justice hésiterait grandement à examiner. Nous examinons plus en détail l'historique législatif de la *Loi sur les mesures d'urgence* dans notre analyse des questions de fond.

[130] Soutenir que le GEC est le « seul décideur » pour l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence*, comme le fait le PGC, est contraire aux principes de la démocratie et à la convention constitutionnelle fermement établie du gouvernement responsable. Il est bien entendu depuis les débuts de la Confédération que le GEC n'agit pas de sa propre initiative et qu'il doit plutôt agir sur la recommandation du Cabinet, qui est la seule partie active du Conseil privé. À l'exception de quelques « pouvoirs de réserve » (comme le droit de révoquer un premier ministre ou de dissoudre la Chambre des communes lorsque le gouvernement reste en poste après avoir perdu la confiance de la Chambre), le GEC n'a pas d'autres choix que de confirmer la recommandation du Cabinet. La notion selon laquelle le GEC aurait été convoqué séparément du Cabinet et aurait exercé les pouvoirs que le législateur lui a conférés en vertu des paragraphes 17(1) et 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* est donc une fiction, étant donné qu'aucune réunion de la sorte ne s'est tenue. Il en est de même quant à l'obligation du GEC de consulter le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province, conformément au paragraphe 25(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il est évident que ni le GEC ni les lieutenants-gouverneurs n'ont participé à ces réunions.

[131] En l'espèce, la décision de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence* a réellement été prise par le premier ministre, à qui le Cabinet avait délégué ses pouvoirs. Le premier ministre a pris sa décision en se fondant sur les mêmes renseignements qui étaient à la disposition du Cabinet et en tirant profit des discussions qui s'étaient tenues lors des réunions du Cabinet.

[132] Ces principes concernant le lien entre le GEC et le Cabinet ont toujours été confirmés par la Cour suprême. Dans l'arrêt *Proc. gén. du Can. c. Inuit Tapirisat et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, aux pages 741 et 757, la Cour a examiné, en contrôle judiciaire, une décision du GEC prise en vertu de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, ch. N-17, en vigueur à l'époque, qui prévoyait l'appel de décisions du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes auprès du GEC. La Cour n'a pas hésité à considérer le GEC et le Cabinet comme équivalents, utilisant les mots « appels interjetés au Cabinet » pour désigner les appels au GEC et indiquant que les défendeurs le gouverneur général et les membres du Cabinet étaient « appelés collectivement dans l'intitulé le gouverneur en conseil ». Aux pages 754 et 755, la Cour a expliqué que le pouvoir de surveillance de l'article 64 est « conféré aux membres du Cabinet », qu'« [e]n vertu de l'art. 64, le Cabinet exerce, à titre d'Exécutif du gouvernement, le pouvoir que lui a délégué le législateur » et que le Cabinet dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour trancher les appels à moins que la loi habilitante n'en dispose autrement. Voir aussi, dans le même sens : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général); Acte concernant le chemin de fer de l'Île de Vancouver (Re)*, [1994] 2 R.S.C. 41, p. 119; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40 [*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*], par. 40.

[133] La Cour suprême a également fondé sur la convention du gouvernement responsable sa décision *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, aux pages 546 et 547, où elle a conclu que les décisions du GEC sont prises *de facto* par le Cabinet, car « les principes démocratiques commandent que le gros des pouvoirs du Gouverneur général soient exercés en conformité avec la volonté des dirigeants de ce gouvernement, à savoir le cabinet ».

[134] Il convient également de mentionner que notre Cour aussi a utilisé les mots « Cabinet » et « gouverneur en conseil » de manière interchangeable. Dans l'arrêt *Tsleil-Waututh Nation*, la Cour a affirmé ce qui suit (au paragraphe 19) :

S'intègrent à sa requête des questions portant sur l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, une disposition qui autorise le Canada à attester que certains renseignements examinés par le gouverneur en conseil, communément appelé le Cabinet, sont confidentiels.

Voir également l'arrêt *China Mobile Communications Group Co., Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2023 CAF 202, dans lequel des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine ont été assimilés aux renseignements confidentiels du Cabinet.

[135] En fait, la jurisprudence de notre Cour regorge d'arrêts dans lesquels le GEC et le Cabinet ont été considérés comme équivalents, dans toutes sortes de situations. Par exemple, notre Cour a fait observer dans l'arrêt *B'nai Brith* (au par. 78) qu'« [e]n pratique, cela veut dire qu'une loi qui confère au gouverneur en conseil un pouvoir de décision suppose une décision du Cabinet, c'est-à-dire d'une entité au sein de laquelle la politique générale de l'État est débattue de multiples points de vue représentant les divers intérêts des groupes qui composent le

gouvernement ». Voir aussi, notamment, *Dixon c. Canada (Gouverneur en conseil)*, [1997] 3 C.F. 169 (C.A.F.); *Alberta Wilderness Association c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 190 [*Alberta Wilderness Association*]; *Bell Canada c. British Columbia Broadband Association*, 2020 CAF 140; *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198.

[136] Il est très révélateur que le PGC, confronté à cette abondance de doctrine et de décisions faisant autorité, n'ait pas cru bon de renvoyer la Cour à un quelconque précédent pour étayer sa thèse peu orthodoxe. De plus, cette thèse semble contredire sa propre pratique. L'ACLC et la Fondation ont, à juste titre, attiré l'attention de la Cour sur plusieurs manuels d'administration publique du gouvernement fédéral, à la disposition du public, dans lesquels le Cabinet et le GEC sont considérés comme équivalents : voir *Lois et règlements : l'essentiel*, 2^e édition (Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2001), CanLIIDocs 235, pp. 3 et 7; *Le guide du ministre et du secrétaire d'État* (Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2002), en ligne, p. 32; *Pour un gouvernement ouvert et responsable* (Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2015), en ligne, p. 49.

[137] Finalement, comme il est indiqué plus haut, le PGC a remis des ordres du jour et des procès-verbaux annotés et caviardés des trois réunions du GII, ainsi que le procès-verbal de la réunion du Cabinet s'étant tenue le 13 février 2022 en réponse à la requête de la Fondation, lesquels font maintenant partie du dossier certifié du tribunal. Au moment de la remise des documents, le PGC n'a pas remis en cause l'admissibilité ou la pertinence de ceux-ci et n'a certainement pas prétendu qu'ils étaient liés aux délibérations du mauvais décideur.

[138] Pour tous les motifs qui précèdent, nous sommes d'avis que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant que le Cabinet était le véritable décideur et en accueillant la requête présentée conjointement par l'ACLC et la Fondation au titre de l'article 312 des Règles en vue du dépôt d'un affidavit auquel étaient joints des éléments de preuve issus des travaux de la CÉU. Bien entendu, cette conclusion ne prédétermine aucunement le poids à accorder à ces documents.

[139] Le PGC n'a pas remis en question la pertinence des éléments de preuve complémentaires que l'ACLC et la Fondation visaient à faire admettre. Il n'a pas non plus soutenu sérieusement que la Cour fédérale avait commis une erreur en exerçant son pouvoir discrétionnaire pour accueillir la requête présentée au titre de l'article 312 des Règles. Nous sommes d'avis que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur de droit ou d'erreur manifeste et déterminante sur une question de fait ou une question mixte de fait et de droit en admettant les éléments de preuve complémentaires, car soit ils étaient devant le décideur (notamment dans le cas du mémoire recommandant le recours à la Loi), soit ils étaient visés par l'une des exceptions reconnues à cette règle (parce qu'ils fournissent des renseignements contextuels essentiels ou font ressortir l'absence totale de preuves devant le décideur).

[140] Étant donné que les éléments de preuve étaient admissibles et pertinents et que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, on ne peut pas prétendre que son analyse a été entachée par le dossier plus complet puisqu'elle en était saisie en bonne et due forme. Il ne suffit pas au PGC d'affirmer que la Cour fédérale a commis une erreur en utilisant des éléments de preuve postérieurs visant à

enrichir ou à étoffer le raisonnement ayant mené à la décision ou de prétendre que la Cour fédérale a utilisé le dossier plus complet et examiné la situation a posteriori pour évaluer le caractère raisonnable de la décision de déclarer l'état d'urgence. Le PGC devait démontrer que le Cabinet ne disposait pas des éléments de preuve complémentaires lorsqu'il a pris la décision ou que ces éléments n'étaient pas visés par l'une des exceptions à cette règle. À notre avis, il ne s'est pas acquitté de ce fardeau.

[141] Quant à l'argument selon lequel le Cabinet ne peut être considéré comme un office fédéral au sens des articles 2 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* parce que son existence relève d'une convention constitutionnelle et que le législateur ne peut donc pas lui conférer de pouvoirs, il est dénué de tout fondement. En réalité, le Cabinet est la seule partie active du Conseil privé et il est, dans la majorité des cas, l'autorité exécutive suprême : voir l'arrêt *Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, au paragraphe 18, dans lequel la Cour suprême explique que la confidentialité des délibérations du Cabinet est nécessaire pour que les représentants élus chargés de la lourde responsabilité de « prendre des décisions gouvernementales » puissent discuter ouvertement et franchement. Par conséquent, en réalité, le Cabinet exerce les pouvoirs conférés au Conseil privé. Les décisions du Cabinet peuvent donc faire l'objet d'un contrôle par les Cours fédérales. La même logique s'appliquerait dans les provinces.

[142] Quoi qu'il en soit, le Cabinet a été reconnu formellement dans un grand nombre de lois, de sorte que son statut juridique n'est plus contesté. Par exemple, la *Loi sur la preuve au Canada* régit l'accès aux « Renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada »

(paragraphe 39(1)) et énumère certains documents dans lesquels ces renseignements sont contenus (paragraphe 39(2)). Tous ces documents sont désignés par un renvoi au « Conseil », dont la définition se trouve au paragraphe 39(3) :

39(3) Pour l'application du paragraphe (2), *Conseil* s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

39(3) For the purposes of subsection (2), *Council* means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

[143] La même définition du terme « Conseil » relativement aux Renseignements confidentiels du Conseil privé du Roi pour le Canada se trouve au paragraphe 69(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, au paragraphe 196(2) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20, et au paragraphe 70(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21. Toutes ces définitions confèrent clairement un statut juridique au Cabinet et à ses comités, à tout le moins en ce qui concerne la réglementation de l'accès aux renseignements confidentiels du Cabinet. Si le Cabinet n'avait pas de statut juridique, il serait illogique que le législateur réglemente les documents d'un tel organisme. La jurisprudence de notre Cour regorge d'arrêts faisant référence à ces définitions et désignant le Cabinet comme étant le décideur : voir, par exemple, *Alberta Wilderness Association; Tsleil-Waututh Nation; Coalition canadienne pour le droit aux armes à feu c. Canada (Procureur général)*, 2025 CAF 82.

[144] Nous sommes donc d'avis que le Cabinet est un « office fédéral » pour l'application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* et que ses décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale s'il exerce, *de facto*, les pouvoirs conférés au GEC par la

loi. Dans les présents motifs, nous emploierons donc « GEC » et « Cabinet » de manière interchangeable.

B. *Les questions de droit administratif*

(1) Le cadre légal

[145] La *Loi sur les mesures d'urgence* a été édictée en 1988, dans le but de remédier aux reproches que s'étaient attirées la loi qu'elle remplaçait, la *Loi sur les mesures de guerre*, L.R.C. (1985), ch. W-2, et son utilisation lors de la crise d'Octobre en 1970 (la version en vigueur en 1970 avait essentiellement le même libellé). Son application et l'octroi de pouvoirs exceptionnels au GIC étaient assujettis à une condition préalable peu rigoureuse et purement formelle. L'émission d'une proclamation par Sa Majesté, ou sous l'autorité du GIC, suffisait, et cette décision n'était pas encadrée et largement laissée à la discrétion du Cabinet fédéral. L'article 2 de la *Loi sur les mesures de guerre* était rédigé ainsi :

2. La prise d'une proclamation par Sa Majesté, ou sous l'autorité du gouverneur en conseil, est une preuve concluante que l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée, existe et a existé pendant toute la période de temps qui y est énoncée et que cet état continue jusqu'à ce que, par une proclamation ultérieure, il soit déclaré qu'il a pris fin.

2. The issue of a proclamation by Her Majesty or under the authority of the Governor in Council shall be conclusive evidence that war, invasion or insurrection, real or apprehended, exists and has existed for any period of time therein stated, and of its continuance, until by the issue of a further proclamation it is declared that the war, invasion or insurrection no longer exists.

[146] La *Loi sur les mesures d'urgence* est beaucoup plus détaillée, tant en ce qui concerne les types d'urgences auxquels elle s'applique que les conditions devant être remplies avant sa mise

en application. Pour ce qui est de l'état d'urgence, le seul type d'urgence pertinent en l'espèce, l'article 17 énumère plusieurs conditions objectives préalables sur lesquelles le Cabinet doit se pencher avant d'émettre la proclamation.

[147] Premièrement, aux termes du paragraphe 17(1), le Cabinet doit croire, « pour des motifs raisonnables », qu'il se produit un « état d'urgence » justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire. Avant de déclarer l'état d'urgence, le Cabinet doit également procéder à des consultations avec chaque province touchée par l'état d'urgence (paragraphes 17(1) et 25(1)). Si l'état d'urgence se limite principalement à une province, le paragraphe 25(3) ajoute une autre contrainte : il ne peut y avoir de déclaration en cas d'état d'urgence que si « la province lui signale que l'état d'urgence échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention de la province ».

[148] Deuxièmement, la déclaration d'état d'urgence doit également comporter, conformément au paragraphe 17(2) :

- | | |
|---|---|
| a) une description sommaire de l'état d'urgence; | (a) concisely the state of affairs constituting the emergency; |
| b) l'indication des mesures d'intervention que le gouverneur en conseil juge nécessaires pour faire face à l'état d'urgence; | (b) the special temporary measures that the Governor in Council anticipates may be necessary for dealing with the emergency; and |
| c) si l'état d'urgence ne touche pas tout le Canada, la désignation de la zone touchée. | (c) if the effects of the emergency do not extend to the whole of Canada, the area of Canada to which the effects of the emergency extend. |

[149] Notons que l'article 16 définit deux concepts essentiels à la mise en application du paragraphe 17(1) :

état d'urgence Situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale. (*public order emergency*)

menaces envers la sécurité du Canada S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*. (*threats to the security of Canada*)

public order emergency means an emergency that arises from threats to the security of Canada and that is so serious as to be a national emergency; (*état d'urgence*)

threats to the security of Canada has the meaning assigned by section 2 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*. (*menaces envers la sécurité du Canada*)

[150] Ces définitions sont étroitement liées à celles des termes « situation de crise nationale » figurant à l'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence* et « menaces envers la sécurité du Canada » figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS :

Loi sur les mesures d'urgence, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.)

3 Pour l'application de la présente loi, une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :

a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;

b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.

Emergencies Act, R.S.C. 1985, c. 22 (4th Supp.)

3 For the purposes of this Act, a national emergency is an urgent and critical situation of a temporary nature that

(a) seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or

(b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada

and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada.

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C. 1985, c. C-23

2 menaces envers la sécurité du Canada Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes :

- a)** l’espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d’espionnage ou de sabotage;
- b)** les activités influencées par l’étranger qui touchent le Canada ou s’y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d’une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c)** les activités qui touchent le Canada ou s’y déroulent et visent à favoriser l’usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d’atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;
- d)** les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d’une cause, de protestation ou de manifestation d’un désaccord qui n’ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

(*threats to the security of Canada*)

2 threats to the security of Canada means

- (a)** espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,
- (b)** foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person;
- (c)** activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and
- (d)** activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

(*menaces envers la sécurité du Canada*)

[151] Comme il est mentionné plus haut, la Cour fédérale a conclu que la décision d’émettre la

Proclamation était déraisonnable et outrepassait les pouvoirs conférés par la Loi (*ultra vires*).

Elle a tiré cette conclusion essentiellement parce qu'elle a jugé que les exigences de la Loi n'avaient pas été respectées.

[152] En premier lieu, il n'y avait pas de situation de crise nationale justifiant le recours à la Loi, de sorte que la décision d'y recourir était déraisonnable et outrepassait les pouvoirs qu'elle confère. De l'avis de la Cour fédérale, la preuve n'étayait pas la conclusion qu'il n'était pas possible de faire face adéquatement aux manifestations sous le régime d'autres lois du Canada ou que les manifestations échappaient à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces. En second lieu, elle a aussi conclu que le GEC n'avait pas de motifs raisonnables de croire qu'il existait des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi, parce que la preuve ne démontrait pas de fondement objectif, reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi, à la croyance du GEC en l'existence de violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens.

[153] Le PGC conteste ces deux conclusions pour plusieurs motifs. Avant d'examiner les arguments qu'il avance, examinons d'abord la norme de contrôle applicable.

(2) La norme de contrôle

[154] Les parties s'entendent sur le rôle de notre Cour lorsqu'elle entend l'appel d'un contrôle judiciaire. Il est maintenant bien établi que notre Cour doit déterminer si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et l'a appliquée correctement : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 15. Dans l'exercice de ce rôle, il n'y a pas de

place pour la retenue. Dans cette démarche, comme la juge Deschamps l'a rappelé avec justesse au paragraphe 247 de l'arrêt *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, notre Cour doit « se met[tre] à la place » de la Cour fédérale et examiner elle-même la décision : *Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42, par. 10 à 12.

[155] Le PGC soutient que la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée, soit celle de la décision raisonnable, et en a énoncé les principes pertinents tirés de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], mais a commis une erreur en l'appliquant. Plutôt que de commencer par examiner les motifs énoncés dans l'exposé visé à l'article 58 pour déterminer s'ils étaient transparents, intelligibles et justifiés au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes, la Cour fédérale aurait appliqué sa propre interprétation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, aurait effectué sa propre appréciation de la preuve à la lumière de faits subséquents et de documents dont ne disposait pas le GEC, et aurait ensuite tiré ses propres conclusions sur l'existence d'une situation de crise nationale.

[156] Avant d'examiner cette thèse, nous devons dire quelques mots sur l'observation du procureur général de la Saskatchewan voulant que la décision du GEC de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence* doive être examinée selon la norme de la décision correcte. Cette norme plus rigoureuse serait celle à appliquer parce que le GEC, en ne remplissant pas les conditions préalables énoncées dans la Loi, aurait non seulement outrepassé les pouvoirs que lui conférait la Loi, mais également empiété sur les pouvoirs constitutionnels conférés au législateur de recourir aux pouvoirs d'urgence.

[157] La réponse simple à cette observation est qu'aucune des parties aux présents appels n'a mis en doute la constitutionnalité de la *Loi sur les mesures d'urgence* sur le fondement de la séparation des pouvoirs. En sa qualité d'intervenant, le procureur de la Saskatchewan doit accepter les questions en appel telles qu'elles ont été présentées par les parties. La Cour fédérale a procédé au contrôle judiciaire en vertu des principes du droit administratif, et notre Cour est saisie des appels de sa décision en vertu des mêmes principes. Il ne s'ensuit pas que les principes du droit constitutionnel ne peuvent avoir d'incidence sur l'examen du caractère raisonnable de la décision prise par le GEC de recourir à la Loi. Toutefois, cela ne suffit pas à transformer une contestation de la légalité d'une décision exécutive ou administrative en attaque constitutionnelle en règle de la loi en vertu de laquelle la décision a été prise.

[158] Lorsqu'elle applique la norme de la décision raisonnable, la cour de révision doit avoir pour point de départ la retenue judiciaire et la déférence envers le choix du législateur de déléguer le pouvoir décisionnel. La cour de révision doit « s'intéresse[r] avant tout aux motifs de la décision » du décideur administratif afin d'évaluer la justification de sa décision : *Vavilov*, par. 84; *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 [*Mason*], par. 8. En d'autres mots, la cour de révision doit examiner les motifs donnés avec une attention respectueuse et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion (*Vavilov*, par. 84). En d'autres mots, la cour de révision « doit centrer son attention sur la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification, et non sur la conclusion à laquelle elle serait parvenue à la place du décideur administratif » (*Vavilov*, par. 15).

[159] Quant à ce en quoi constitue une décision raisonnable, dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour suprême indique clairement que la raisonnable tient à la fois au résultat de la décision et au raisonnement à l’origine de ce résultat. Bref, la décision raisonnable est celle qui est « fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujetti » (*Vavilov*, par. 85). De ces contraintes, le régime législatif applicable est probablement l’aspect le plus important du contexte juridique d’une décision donnée (*Vavilov*, par. 108).

[160] Le contexte est également pertinent. Comme la Cour suprême l’a affirmé dans plusieurs arrêts, la « raisonnable constitue une norme unique qui s’adapte au contexte » : voir, par exemple, *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, par. 59, et les arrêts énumérés au paragraphe 89 de l’arrêt *Vavilov*. La Cour suprême a précisé, toutefois, que la raisonnable demeure une norme unique. Malgré la diversité des décisions sur le plan de leur complexité et de leur importance, « les éléments du contexte entourant une décision n’altèrent pas cette norme ou le degré d’examen que doit appliquer une cour de révision » (*Vavilov*, par. 89). Le contexte circonscrit uniquement la latitude du décideur administratif en matière de décision raisonnable dans l’affaire qui lui est confiée.

[161] Comme notre Cour l’a affirmé dans l’arrêt *Banque de Montréal c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 189 [*Banque de Montréal*], au paragraphe 4, se mettre à la place de la cour de révision ne signifie pas faire fi des motifs donnés par la cour pour rejeter la demande. Si la cour de révision semble avoir répondu entièrement aux arguments avancés par les parties,

l'appelant a « le fardeau tactique » d'établir que le raisonnement de la cour de révision était erroné.

[162] En l'espèce, le PGC soutient que ce fardeau tactique ne s'applique pas parce que les motifs de la Cour fédérale ne répondent pas entièrement à toutes les questions. Toutefois, cette simple affirmation dépourvue d'explications supplémentaires ne suffit pas à écarter les enseignements de l'arrêt *Banque de Montréal*. Le fait que le PGC ne souscrive pas au raisonnement de la Cour fédérale ne peut suffire à annuler le fardeau qui lui incombe en appel. Lorsque les motifs de la Cour fédérale sont lus attentivement, ils montrent que cette dernière a répondu entièrement aux questions dont elle était saisie. En effet, le temps et les efforts que le PGC a consacrés, tant dans ses observations écrites que dans ses observations orales, à réfuter le raisonnement de la Cour fédérale témoignent de l'exhaustivité de ce raisonnement.

[163] Comme il est mentionné plus haut, le PGC affirme que la Cour fédérale a énoncé les principes pertinents tirés de l'arrêt *Vavilov*, mais qu'elle n'a pas appliqué la méthode qu'ils exigent. En particulier, il soutient qu'elle a agi comme si elle était le décideur de première instance et que, ce faisant, elle a en réalité appliqué la norme de la décision correcte. À l'appui de cet argument, il a fait valoir ce qui suit à l'audience :

- Sous le titre « Les questions de fond », la Cour fédérale a formulé plusieurs questions : La Proclamation était-elle déraisonnable et « *ultra vires* » de la Loi? Y avait-il une crise nationale? La condition applicable, c'est-à-dire l'existence de « menaces envers la sécurité du Canada », était-elle remplie? L'usage de la violence grave ou de menaces de

violence a-t-il été établi? De l'avis du PGC, il revenait au GEC de répondre à ces questions, et non au juge effectuant le contrôle judiciaire.

- La Cour fédérale avait peu à dire sur l'exposé visé à l'article 58 et ne l'a même pas résumé. Elle s'est contentée d'affirmer, au paragraphe 68 de ses motifs, que l'exposé visé à l'article 58 constituait les motifs de la décision du GEC. En outre, au paragraphe 100, elle a présenté sa propre interprétation du cadre légal sans expliquer comment le GEC avait interprété ce cadre, puis elle a procédé à sa propre analyse *de novo* des questions qui selon elle découlaient de la Loi.
- Dans l'analyse de la Cour fédérale, l'exposé visé à l'article 58 n'a joué qu'un rôle secondaire, voire aucun rôle dans certains cas. Par exemple, dans son examen de l'existence d'une crise nationale, la Cour fédérale a passé dix paragraphes à tirer ses propres conclusions de fait, à mettre en doute l'évaluation qu'avait faite le GEC de la situation et à interpréter elle-même la Loi avant même de mentionner l'exposé visé à l'article 58, puis elle a comparé l'opinion du GEC à la sienne.
- La Cour fédérale a commis la même erreur lorsqu'elle a analysé s'il y avait de la violence grave ou des menaces de violence. Encore une fois, elle n'a pas commencé par l'exposé visé à l'article 58, mais a examiné les faits et le droit comme si elle était le décideur de première instance. Elle a tiré sa propre conclusion quant au seuil qui devait être atteint pour que le GEC ait des motifs raisonnables de croire qu'il existait des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi, puis a jugé elle-même que les préjudices nommés dans l'exposé visé à l'article 58 étaient insuffisants pour que ce seuil soit atteint.

[164] À notre avis, la Cour fédérale savait très bien en quoi consistait son rôle en contrôle judiciaire. Dans son analyse de la norme de contrôle, elle a d'abord noté qu'elle devait « faire preuve de déférence » et qu'il « ne lui appart[enait] pas d'apprécier à nouveau la preuve ni de réévaluer l'importance relative accordée par le décideur aux facteurs pertinents », s'appuyant pour ce dire sur les arrêts de la Cour suprême *Kanthalasamy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, par. 111, et *Vavilov*, par. 13.

[165] Le PGC a également soutenu, essentiellement comme il l'a fait devant la Cour fédérale, que la raisonnable doit s'adapter au contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et qu'il faut tenir dûment compte du fait que le GEC se situe [TRADUCTION] « au sommet de la branche exécutive canadienne » et que la Loi, telle qu'elle est rédigée, impose une approche prudente et préventive en réaction aux situations de crise. Ce contexte, jumelé au libellé du paragraphe 17(1) de la Loi, aurait dû amener la Cour fédérale à faire preuve d'une grande déférence envers le GEC, autant pour ce qui est de son interprétation de la Loi que de son évaluation de l'existence d'un état d'urgence.

[166] À notre avis, cette thèse fait fi de la distinction cruciale qui existe entre la décision ultime de recourir à la Loi au moyen d'une proclamation et les conditions préalables devant être remplies pour que cette décision puisse être prise. Les parties reconnaissent que la décision de recourir à la Loi est hautement discrétionnaire et commande un degré élevé de déférence, non seulement parce que le Cabinet se trouve au sommet de la branche exécutive et prend des décisions sur le fondement de vastes considérations de politique générale et d'ordre public, mais aussi parce que les situations de crise évoluent rapidement. Toutefois, on ne peut en dire autant

des exigences légales objectives devant être respectées avant que le GEC puisse exercer son pouvoir discrétionnaire légitime.

[167] La Cour fédérale a correctement reconnu l'importance de cette distinction, notant à juste titre que l'existence de motifs raisonnables de croire que les manifestants à Ottawa et ailleurs au Canada s'étaient livrés à des activités visant à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens doit être examinée selon une norme objective, tandis que la décision d'invoquer la Loi est discrétionnaire, comme l'indique le libellé de l'article 17 (« peut par proclamation [...] faire une déclaration à cet effet »).

[168] La Cour suprême et notre Cour ont toutes deux répété que les cours doivent s'attarder à la nature des décisions et aux mots choisis par le législateur pour décrire les limites du pouvoir du décideur. Dans l'arrêt *Vavilov*, par exemple, la Cour suprême a souligné que le décideur jouira d'une souplesse accrue lorsque la loi habilitante utilise des termes généraux, non limitatifs ou nettement qualitatifs (comme l'expression « dans l'intérêt public ») : *Vavilov*, par. 110; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2. Dans la même veine, le décideur jouira d'une plus grande latitude lorsque le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré est de large portée ou lorsqu'il prend des décisions relatives à l'intérêt public fondées sur de vastes considérations de politique générale et d'intérêt public : voir par exemple *FortisAlberta Inc. v. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 ABCA 295, par. 171 et 172; *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100 [*Entertainment Software*], par. 28 à 32.

[169] À l'inverse, lorsque la loi habilitante utilise des termes exprès ou regorge de termes ou de notions juridiques bien connus, le pouvoir du décideur d'interpréter les dispositions pertinentes sera plus restreint : *Vavilov*, par. 110; *Gitxaala Nation c. Canada*, 2016 CAF 187, par. 153, renvoyant à *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 194, par. 29; *Canada c. Kabul Farms Inc.*, 2016 CAF 143, par. 24 et 25.

[170] En l'espèce, l'affirmation du PGC selon laquelle la décision en cause est une décision discrétionnaire à laquelle une grande déférence doit être accordée est affaiblie par le préambule de la Loi, qui indique sans ambiguïté que le GEC, en appliquant les pouvoirs prévus par la Loi, est assujetti à la Charte et doit tenir compte du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, art. 9 à 14 (entrée en vigueur le 23 mars 1976, adhésion par le Canada le 19 mai 1976).

[171] En outre, le libellé du paragraphe 17(1) est plutôt circonscrit et ne peut être interprété comme conférant un pouvoir discrétionnaire illimité. La notion de « croit, pour des motifs raisonnables, » fait l'objet d'une abondante jurisprudence, et la définition du terme « état d'urgence » à l'article 16 renvoie à des normes objectives et à une définition claire de la Loi sur le SCRS, de sorte que la décision prise en vertu de cette disposition « s'apparent[e] davantage aux décisions des tribunaux judiciaires et [est] rég[i] par le droit et non par des questions de politique générale » (*Entertainment Software*, par. 34, cité par la Cour fédérale au paragraphe 288 de la décision *Nagle*).

[172] Comme l'a reconnu la Cour fédérale, le PGC aurait très bien pu obtenir gain de cause grâce à son argument voulant que le GEC jouisse d'un grand pouvoir discrétionnaire non seulement dans la décision finale d'émettre la Proclamation en vertu de la Loi, mais également dans l'interprétation des conditions devant être remplies avant l'adoption de cette mesure, si le législateur avait omis de définir ce qui constitue un état d'urgence. Dans les mots de la Cour fédérale, au paragraphe 287 de ses motifs :

Notre Cour souscrit probablement au point de vue que ceux qui estiment qu'une définition conçue pour limiter les mesures d'enquête du service de sécurité ne peut adéquatement servir de critère au GEC justifiant le recours à des pouvoirs d'urgence. Surtout dans les cas où il peut y avoir d'autres motifs valables de déclarer l'état d'urgence, notamment les raisons qui sont décrites dans la Proclamation et l'exposé visé à l'article 58. Or la Cour ne peut réécrire la loi et doit interpréter la définition telle qu'elle est rédigée.

[173] Cette observation est conforme à l'arrêt *Vavilov*, où la Cour suprême commence ainsi son analyse de la première contrainte encadrant les décisions administratives :

[108] Comme les décideurs administratifs tiennent leurs pouvoirs d'une loi, le régime législatif applicable est probablement l'aspect le plus important du contexte juridique d'une décision donnée. Le fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l'élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu'ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales [...] De même, la décision doit tenir compte de toute contrainte plus spécifique clairement imposée par le régime législatif applicable, telle que les définitions, les formules ou les principes prévus par la loi qui prescrivent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire [...]

[174] Le PGC s'est appuyé sur le rapport de la CÉU, où le commissaire Rouleau a noté que les dispositions de la Loi comprenaient « des concepts généraux et ouverts, comme “menace” et “grave”, qui laissent la possibilité que de personnes raisonnables ne soient pas d'accord » (Rapport de la CÉU, vol. 3, p. 262).

[175] Dans un premier temps, au risque d'énoncer une évidence, rappelons que le mandat de la Commission ne ressemble en rien au rôle des cours effectuant un contrôle judiciaire. Comme le commissaire l'a affirmé lui-même, son rôle consistait à faire enquête sur les circonstances qui avaient donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise, comme le prévoit l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. À l'inverse, le rôle de la Cour fédérale en contrôle judiciaire (et de notre Cour en appel) est de se prononcer sur la légalité de la Proclamation (Rapport de la CÉU, vol. 3, pp. 235 et 236). Conséquemment, les opinions et conclusions du commissaire ne lient pas les cours, ce qu'il reconnaît lui-même. Dans un second temps, et ce qui est plus important, nous sommes d'accord avec l'ACLC que ce n'est pas parce que les mots choisis sont non limitatifs qu'une enquête objective sur des motifs raisonnables se transforme en exercice discrétionnaire d'un pouvoir. Quoi qu'il en soit, comme il est indiqué plus haut, même si la notion de « menaces » est générale, elle a été circonscrite par la définition donnée à ce terme à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, à laquelle renvoie la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » à l'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

[176] En outre, il ne faut pas oublier l'historique de la Loi et le contexte dans lequel celle-ci a été adoptée. Le choix fait par le législateur de circonscrire précisément le pouvoir discrétionnaire conféré au Cabinet par la Loi doit être examiné dans le contexte de la loi antérieure, la *Loi sur les mesures de guerre*. L'article 2 de cette dernière, reproduit plus haut, dispose que la proclamation « est une preuve concluante que l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée, existe et a existé pendant toute la période de temps qui y est énoncée ».

[177] Parce que la *Loi sur les mesures de guerre* ne définissait aucunement les circonstances pouvant justifier le recours à celle-ci par le Cabinet et disposait que le fait pour le Cabinet de conclure à l'existence d'une de ces circonstances constituait en soi une preuve concluante, les cours étaient dans l'impossibilité d'examiner en contrôle judiciaire le recours aux pouvoirs exceptionnels conférés au gouvernement par cette loi, comme il est indiqué plus haut (voir le paragraphe 129 des présents motifs).

[178] Plusieurs interventions dans les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* indiquent que la norme des « motifs raisonnables » avait expressément pour but de permettre aux cours de procéder au contrôle judiciaire d'une déclaration d'état d'urgence selon des fondements objectifs. À l'origine, le projet de loi C-77 disposait que le Cabinet peut déclarer l'état d'urgence s'il « estime » qu'il existe une urgence. Le ministre Beatty a expliqué que remplacer cette exigence par celle plus rigoureuse des « motifs raisonnables » :

[...] permettra donc à quiconque souhaite contester la décision du gouvernement d'invoquer la déclaration d'urgence de nous traîner devant les tribunaux, s'il croit que la déclaration a été faite à la légère. Cela garantit donc aux Canadiens la possibilité de voir les tribunaux décider que le gouvernement avait ou non des motifs raisonnables de croire à une situation d'urgence.

Projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, première lecture, Comité législatif sur le projet de loi C-77, 33^e législature, 2^e session (23 février 1988), p. 1315 (l'honorable Perrin Beatty).

[179] Au sujet des modifications apportées à la version originale du projet de loi à la suite de son examen par le comité, le secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale, M. Bud Bradley, a tenu des propos semblables :

Passons maintenant à la deuxième grande catégorie de modifications. Plusieurs changements importants ont été apportés, afin d'améliorer la façon dont les tribunaux et le Parlement examineront l'usage qui sera fait de la loi par le gouvernement. La plus importante de ces modifications est peut-être le changement apporté à la formulation du texte, dans une vingtaine de paragraphes, pour que les jugements portés quant à la nécessité de prendre des mesures exceptionnelles soient maintenant fondés sur des « motifs raisonnables » et non plus sur la simple opinion du gouverneur en conseil. Cela signifie que toutes les décisions importantes du gouverneur en conseil ayant trait à l'invocation et à l'exercice de pouvoirs exceptionnels pourront être contestées devant les tribunaux.

Projet de loi C-77, Loi visant à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale et à modifier d'autres lois en conséquence, deuxième lecture, Débats de la Chambre des communes, 33^e législature, 2^e session, (25 avril 1988) (Bud Bradley).

[180] Ce contexte et l'évolution du texte de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que les critères rigoureux prévus au paragraphe 17(1) devant être remplis avant que le Cabinet puisse émettre une proclamation, sont des facteurs essentiels devant être pris en considération dans l'interprétation de la Loi et l'examen de la raisonnableté d'une proclamation. Le fait que le Cabinet se situe au sommet de la branche exécutive canadienne et qu'il doive suivre une approche prudente et préventive n'altère pas la norme ou le degré d'examen que doit appliquer la cour de révision (*Vavilov*, par. 89). Au bout du compte, la décision sera raisonnable non seulement si elle en possède les caractéristiques (justification, transparence, intelligibilité), mais également si elle est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont

une incidence sur celle-ci (*Vavilov*, par. 99). Parmi les contraintes juridiques, le libellé des dispositions pertinentes de la Loi, interprété selon les principes modernes, est l'aspect crucial de l'examen de la raisonnableté de la décision en cause dans le présent appel.

[181] Bref, nous sommes d'accord avec le PGC que la décision du GEC d'émettre une proclamation reposait sur une vaste gamme de considérations de politique générale et d'ordre public. Cet exercice demandait une mise en équilibre d'intérêts contradictoires et une décision sur la meilleure façon d'utiliser les ressources publiques dans des situations évoluant rapidement, qu'il vaut toutes deux mieux laisser au GEC. Ce pouvoir discrétionnaire, toutefois, ne peut être exercé qu'une fois qu'il a été satisfait aux différents critères légaux énoncés au paragraphe 17(1) de la Loi. En d'autres mots, avant de pouvoir exercer son pouvoir discrétionnaire d'émettre une proclamation, le GEC doit pouvoir démontrer qu'il croyait, pour des motifs raisonnables, qu'un état d'urgence (au sens de l'article 16 de la Loi), se produisait et justifiait en l'occurrence la prise de mesures à titre temporaire.

[182] Avant de conclure la discussion sur la norme de contrôle, il convient de dire quelques mots sur les observations formulées par la Cour fédérale dans le dernier paragraphe de sa décision. Le PGC accorde beaucoup d'importance au paragraphe 370, que nous reproduisons encore une fois en entier ici :

Au début de l'instance, même si je n'avais encore statué sur aucune des quatre demandes, j'étais porté à conclure que la décision de recourir à la [*Loi sur les mesures d'urgence*] était raisonnable. À mon avis, les événements qui se sont produits à Ottawa et ailleurs, en janvier et en février 2022, dépassaient la manifestation légitime et dénotaient une rupture inacceptable de l'ordre public. J'éprouvais et je continue d'éprouver énormément de sympathie pour ceux et celles qui, au sein du gouvernement, ont dû faire face à cette situation. Si j'avais été à leur place à ce moment-là, j'aurais peut-être convenu moi aussi qu'il était

nécessaire de recourir à la Loi. J'admet par ailleurs que, dans le cadre du contrôle judiciaire de cette décision, je réexamine les événements avec le recul et sur la base d'un dossier des faits et du droit plus complet que celui dont avait disposé le GEC.

[183] Le PGC s'appuie fortement sur ce paragraphe pour affirmer que la Cour fédérale a fait fausse route dans son application de la norme de la décision raisonnable et a examiné la décision du GEC à la lumière de faits postérieurs. Un aveu aussi candide à la toute fin des motifs de la Cour fédérale peut en effet apparaître étrange. Il serait déplacé, toutefois, que nous lancions des conjectures quant à ce que la Cour fédérale pensait précisément lorsqu'elle a senti le besoin d'exprimer de la sympathie pour les personnes devant décider d'émettre ou non la Proclamation. On ne nous a pas convaincus que le paragraphe 370 entachait tout le raisonnement de la Cour fédérale ou viciait ses conclusions. Les arguments voulant que certaines des conclusions de la Cour fédérale soient erronées parce que celle-ci aurait pris en considération des faits s'étant produits après le 14 février 2022 sont examinés dans notre analyse.

[184] Quoi qu'il en soit, ce n'est pas la décision de la Cour fédérale que nous examinons, mais celle du GEC. C'est cette dernière décision qui doit résister à l'examen effectué selon la norme de la décision raisonnable. Le fait que, le 14 février 2022, la Cour fédérale aurait pu être d'avis qu'il était nécessaire de recourir à la Loi n'est pas pertinent et ne rendrait pas la décision raisonnable. Cela veut seulement dire que des juges, placés dans la même situation que les dirigeants des plus hautes instances gouvernementales, pourraient se tromper et commettre des erreurs. L'important, en contrôle judiciaire, est de déterminer si la décision contestée est raisonnable compte tenu des faits et du droit dont disposait le décideur lorsqu'il a rendu sa décision. C'est cet exercice que nous devons effectuer.

- (3) Le GEC avait-il des motifs raisonnables de croire qu'il existait des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi?

[185] Le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur dans son interprétation de l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » définie à l'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence* et dans son interprétation des mots « violence grave » figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, auquel renvoie l'article 16 de la Loi. Le PGC soutient aussi que la Cour fédérale a commis une erreur en substituant sa propre opinion à celle du GEC quant à l'existence de motifs raisonnables de croire qu'il y avait des menaces envers la sécurité du Canada.

[186] Aux termes du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet doit « croi[re], pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire » avant qu'il puisse faire une déclaration à cet effet. L'article 16, à son tour, définit « état d'urgence » comme s'entendant d'une « [s]ituation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». Enfin, l'article 16 dispose que le terme « menaces envers la sécurité du Canada » s'entend au sens de l'article 2 de la Loi sur le SCRS (définitions reproduites au paragraphe 148 ci-dessus).

[187] Il n'est pas contesté que, des quatre types d'activités, le seul pertinent en l'espèce est le troisième (c.-à-d., « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger »). Toutefois, le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en interprétant

la notion de « menaces envers la sécurité du Canada » en s'appuyant uniquement sur son sens dans le contexte de la Loi sur le SCRS. À son avis, cela équivaudrait à donner au SCRS le pouvoir de déclarer l'état d'urgence. La tâche du GEC n'était pas déterminée par le sens de ce passage pour l'application de l'article 2 de la Loi sur le SCRS ni par l'opinion du SCRS quant à savoir si la situation le 14 février 2022 était visée par ce passage, étant donné les objets et contextes différents de la disposition législative.

[188] Le PGC se fonde sur l'approche moderne de l'interprétation des lois, selon laquelle des décideurs différents agissant dans des contextes différents peuvent arriver à des interprétations différentes, même si les dispositions sont libellées de manière semblable, voire identique. Par conséquent, la Cour fédérale aurait dû prendre en considération la différence entre le mandat du SCRS, qui consiste essentiellement à faire enquête sur des menaces lorsque l'enquête nécessite des renseignements de sécurité, et celui du Cabinet au titre de la Loi, qui est de réglementer les assemblées publiques, contrôler les services publics, obliger la fourniture de services essentiels et imposer des pénalités pour les contraventions aux décrets ou règlements.

[189] À notre avis, ces arguments passent à côté de la question. Tout d'abord, aucune des parties n'a soutenu que l'opinion du SCRS, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de menaces envers la sécurité du Canada, est le facteur qui détermine si le Cabinet pouvait recourir à la Loi. Pour autant, il ne s'ensuit pas que l'opinion du SCRS est sans importance pour déterminer si la décision du Cabinet était raisonnable. Elle a de l'importance, comme le montre le paragraphe suivant des motifs de la Cour fédérale :

[284] Je conviens avec les demandeurs que l'évaluation du SCRS, selon laquelle il n'y avait aucune menace envers la sécurité du Canada au sens de l'alinéa c),

mérite qu'on lui accorde un certain poids. Les parties s'entendaient pour dire que cette évaluation ne permet pas de trancher si le GEC était justifié ou non d'invoquer la Loi. Le fait que le directeur du SCRS a ultimement souscrit à la décision de recourir à la Loi n'est pas non plus déterminant. Le Cabinet pouvait consulter d'autres sources d'information pour savoir si la définition des « menaces envers la sécurité nationale » était respectée. Lorsqu'il s'est acquitté de ses obligations, le GEC n'était pas tenu de se limiter au renseignement colligé par le SCRS et n'était pas non plus lié par l'analyse qui en avait été faite par l'organisation.

[190] Pour ce qui est de l'interprétation des lois, il ne fait aucun doute que le contexte et l'objectif doivent être pris en considération dans l'interprétation d'une loi ou de tout autre texte législatif ou réglementaire. Mais les mots ont quand même leur importance. Comme l'a affirmé la Cour suprême dans l'arrêt *Teal Cedar Products Ltd. c. Colombie-Britannique*, 2017 CSC 32, au paragraphe 112, citant l'arrêt *Lignes aériennes Canadian Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724, à la page 735, le sens ordinaire d'une disposition législative constitue simplement le « sens naturel qui se dégage de la simple lecture de la disposition ».

[191] Cette approche est particulièrement à propos lorsque le dossier révèle sans équivoque que les mots ont été choisis soigneusement. Ainsi que l'a noté la Cour fédérale, le législateur aurait pu choisir de ne pas définir l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » (comme dans la *Loi sur le transfèrement international des délinquants*, L.C. 2004, ch. 21, alinéa 10(1)a)), auquel cas on aurait fort bien pu conclure, selon une norme de contrôle empreinte de déférence, que le critère était respecté. De manière semblable, le législateur aurait pu choisir de définir l'expression pour l'application particulière de la *Loi sur les mesures d'urgence*, comme il l'a fait pour plusieurs autres termes (dont « crise nationale »), et d'élargir le sens de « menaces envers la sécurité du Canada » pour y inclure les menaces économiques s'il l'avait souhaité. Le législateur

a plutôt décidé d'adopter la définition bien connue se trouvant dans la Loi sur le SCRS, comme il l'a fait dans neuf autres lois fédérales : *Loi sur l'accès à l'information*, sous-alinéa 16(1)a)(iii); *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, paragraphes 4.82(5) et (14); *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, paragraphe 19(1); *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, sous-alinéa 183(2)a)(iii); *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15, sous-alinéa 295(5.05)a)(i); *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1, sous-alinéa 241(9)b)(i) et alinéa 241(9.1)b); *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sous-alinéa 22(1)a)(iii); *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, paragraphe 2(1); *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. S-7, alinéa 2a). Ce choix étant si conscient, il faut en tenir compte.

[192] Comme l'ont noté la Fondation et l'ACLC, il ressort des débats parlementaires tenus lors de l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* que la décision d'adopter la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » se trouvant dans la Loi sur le SCRS découlait du choix délibéré de se fonder sur une définition bien connue ayant été examinée à fond par le législateur peu auparavant : voir la déclaration prononcée dans la Chambre des communes par l'honorable Perrin Beatty, le parrain de la *Loi sur les mesures d'urgence*, dans les *Débats de la Chambre des communes*, vol. 9, 33^e législature, 2^e session, 16 novembre 1987, p. 10810.

[193] Cette approche proposée par le PGC se heurte à un autre obstacle. Si nous devions donner à l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* un sens différent que dans la Loi sur le SCRS parce que les contextes sont différents, il faudrait modifier le sens de cette expression dans les neuf autres lois où elle se trouve pour que tous ces

différents contextes soient pris en considération. Nous pourrions alors nous retrouver avec onze sens différents pour les mêmes mots. Ce résultat non seulement entraînerait des conséquences absurdes, mais serait contraire à l'intention claire du législateur de lier l'usage des mêmes mots dans plusieurs lois à la définition figurant dans la Loi sur le SCRS.

[194] Ce qui est peut-être plus important encore, le PGC n'a précisé nulle part comment le contexte différent de la *Loi sur les mesures d'urgence* modifierait le sens de l'expression « menaces envers la sécurité du Canada ». On peut seulement supposer que, selon lui, ces mots imposent des exigences moins rigoureuses au Cabinet lorsqu'il utilise les pouvoirs considérables conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence* qu'au SCRS lorsqu'il agit en vertu de la Loi sur le SCRS. La question suivante se poserait alors : pourquoi les mots « menaces envers la sécurité du Canada » devraient-ils être interprétés de manière moins stricte lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* est appliquée que lorsque la Loi sur le SCRS est appliquée?

[195] On pourrait facilement penser qu'au contraire, l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » devrait recevoir une interprétation plus stricte dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* que dans celui de la Loi sur le SCRS. Après tout, les pouvoirs conférés au Cabinet une fois l'état d'urgence déclaré sont beaucoup plus vastes et beaucoup plus susceptibles d'empiéter sur les libertés civiles que les pouvoirs conférés au SCRS lorsqu'il enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada. Dans ce dernier cas, l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » sert uniquement de point de départ autorisant le SCRS à exercer sa mission de collecte de renseignements pour des activités précises et pour la prise de mesures visant à réduire ces menaces (paragraphe 12(1) et article 12.1 de la Loi sur le SCRS). Ces pouvoirs sont

sévèrement restreints, d'abord par l'obligation d'obtenir un mandat si la mesure de réduction des menaces brimerait des droits ou libertés garantis par la Charte, ensuite par la précision en toutes lettres que ces mesures excluent tout pouvoir de contrôle d'application de la loi et de détention d'individus (paragraphe 12.1(4) et alinéa 12.2(1)e) de la Loi sur le SCRS).

[196] *La Loi sur les mesures d'urgence*, quant à elle, va beaucoup plus loin. Une fois que l'état d'urgence est déclaré, le Cabinet peut restreindre les assemblées publiques et les déplacements et créer des infractions criminelles pour les contraventions aux décrets et règlements pris en vertu de l'article 19 de cette loi. Ces pouvoirs sont beaucoup plus intrusifs et ont des conséquences beaucoup plus dramatiques pour les personnes ainsi visées.

[197] À notre avis, il n'est pas logique que le seuil rendant possible une déclaration d'état d'urgence, qui permet au Cabinet d'utiliser une vaste gamme de pouvoirs draconiens sans autorisation préalable, soit moins élevé que celui permettant l'usage des pouvoirs de surveillance et des pouvoirs plus restreints d'imposer des mesures de réduction des menaces prévus par la Loi sur le SCRS. À supposer que ces seuils ne soient pas les mêmes, ce devrait être l'inverse. Quoi qu'il en soit, le législateur a décidé d'appliquer la même norme dans les deux contextes, et le PGC n'a pas présenté de motif convaincant d'interférer dans cette intention.

[198] Le PGC fait valoir en outre que la Cour fédérale a commis une erreur dans son interprétation du terme « violence grave » à deux égards. La Cour fédérale a souscrit à l'observation du PGC selon laquelle le terme « violence grave » figurant à l'alinéa c) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » à l'article 2 de la Loi sur le SCRS ne vise

pas nécessairement l'emploi ou la tentative d'emploi de violence pour mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui ou infliger des dommages psychologiques graves au sens de l'article 752 du *Code criminel*. Toutefois, le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que la violence ou la menace de violence contre des personnes devait atteindre « un degré de gravité correspondant [...] au moins à celui qui est envisagé dans l'expression “lésions corporelles” utilisée dans le Code criminel », c'est-à-dire une « blessure qui nuit à la santé ou au bien-être d'une personne et qui n'est pas de nature passagère ou sans importance » (*Nagle*, par. 280). Selon le PGC, la notion de « lésions corporelles » ne s'applique pas dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ni d'ailleurs dans le contexte de la Loi sur le SCRS, et « violence grave » désigne simplement les formes de violence qui sont plus que « mineures », comme lancer des tomates aux politiciens.

[199] Nous ne sommes pas convaincus par l'argument du PGC, qui aurait pour effet de laisser très peu de signification à l'épithète « grave » qualifiant le mot « violence » dans la définition de « menaces envers la sécurité du Canada ». À notre avis, la Cour fédérale pouvait raisonnablement conclure que des préjudices sérieux (notion que la Cour suprême a liée par analogie à celle de menace « grave » dans l'arrêt *Suresh*, au paragraphe 90), dans le contexte de violence ou de menaces de violence contre des personnes, doivent atteindre un niveau correspondant au moins à celui envisagé dans la définition de « lésions corporelles » dans le *Code criminel*.

[200] En l'absence de définition du terme « violence grave », le *Code criminel* peut fournir des indications utiles. Dans l'arrêt *R. c. C.D.; R. c. C.D.K.*, 2005 CSC 78, au paragraphe 20, la Cour

suprême devait définir la notion de « lésions corporelles graves » à laquelle renvoyait la définition du terme « infraction grave avec violence » dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, ch. 1. S'appuyant sur la définition de « lésions corporelles » à l'article 2 du *Code criminel* et sur la définition de « grave » dans le dictionnaire, la Cour suprême a conclu que le terme « lésions corporelles graves » s'entendait de « toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité, à la santé ou au bien-être physique ou psychologique du plaignant ». Également, aux termes du *Code criminel*, les « sévices graves à la personne » sont des infractions comportant « l'emploi, ou une tentative d'emploi, de la violence contre une autre personne » ou une conduite dangereuse pour la vie et la sécurité d'une autre personne ou une conduite ayant infligé des dommages psychologiques graves : voir le *Code criminel*, art. 752; *R. v. Goforth*, 2005 SKCA 12, par. 21, cité dans *R. c. Steele*, 2014 CSC 61, par. 39.

[201] Étant donné que, pour déclarer l'état d'urgence, le Cabinet s'est implicitement fondé sur l'alinéa c) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, disposition qui semble viser essentiellement le terrorisme (Canada, Sénat, Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, *Équilibre délicat : Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique*, novembre 1983 [le rapport de M. Pitfield], p. 13), il pourrait être judicieux de prendre en considération le sous-alinéa b)(ii) de la définition du terme « activité terroriste » au paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*. Aux termes de cette définition, une activité terroriste vise uniquement une action ou une omission qui, intentionnellement, selon le cas, « (A) cause des blessures graves à une

personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence, (B) met en danger la vie d'une personne, (C) compromet gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population ».

[202] Toutes ces définitions étayent la conclusion de la Cour fédérale voulant que la notion de « violence grave » exige qu'il y ait eu un préjudice d'un degré de gravité correspondant au moins à celui envisagé dans l'expression « lésions corporelles ».

[203] Selon un principe bien connu de l'interprétation des lois, les mêmes mots doivent avoir le même sens, dans une même loi ainsi que d'une loi à l'autre : R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd., 2014, p. 217. Dans l'arrêt *Vavilov*, au paragraphe 44, la Cour suprême a donné effet à cette présomption pour le mot « appel », et nous ne voyons aucune raison de nous écarter de cette présomption dans le présent contexte. Comme la professeure Sullivan l'a affirmé dans une version antérieure de son ouvrage, [TRADUCTION] « toutes choses étant égales par ailleurs, on retiendra les interprétations qui réduisent la possibilité de contradiction ou d'incohérence parmi les différentes lois » : *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., 1994, p. 288, cité dans *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, par. 30.

[204] De toute évidence, cette présomption d'uniformité s'applique à plus forte raison aux lois portant sur le même sujet. Et il ne fait aucun doute que le contexte de la sécurité nationale et du renseignement de sécurité diffère en certains points de celui des situations de crise nationale. Cependant, comme il est indiqué plus haut, le législateur a délibérément choisi d'utiliser la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » (et le renvoi qu'elle comporte à la « violence grave ») se trouvant dans la Loi sur le SCRS pour l'application de la *Loi sur les*

mesures d'urgence. En outre, comme on l'a vu plus haut, le Cabinet a le pouvoir de faire de toute contravention aux décrets ou règlements pris en vertu de l'article 19 de la Loi une infraction criminelle, ce qui rend d'autant plus acceptable le recours aux définitions du *Code criminel* et à la jurisprudence à leur sujet pour interpréter les termes non définis dans la Loi sur le SCRS.

[205] Le PGC soutient également que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant qu'elle « ne peu[t] conclure que l'expression [violence grave] englobe le genre de perturbation économique causée par les blocages à la frontière, aussi préoccupants que l'étaient ces derniers » (par. 281). Il soutient aussi que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que les « préjudices causés à l'économie et aux échanges commerciaux du Canada étaient très concrets et préoccupants, mais ils ne constituaient pas des menaces ou l'usage de la violence grave contre des personnes ou des biens » (par. 296). Selon le PGC, il n'appartenait pas à la Cour fédérale de tirer ces conclusions.

[206] À notre avis, cet argument est fautif pour au moins deux motifs. Premièrement, la Cour fédérale a souscrit à l'argument du PGC selon lequel des perturbations économiques pouvaient constituer de la « violence grave » contre des biens dans certaines circonstances. La Cour fédérale a clairement indiqué que la violence grave contre les biens pouvait englober diverses infractions liées à la destruction de biens ou à des dommages matériels prévues par le *Code criminel*, et a donné l'exemple de la destruction d'infrastructures essentielles ou de dommages causés à celles-ci s'ils entraînent la mise hors service de systèmes qui sont essentiels pour chauffer les maisons et permettre aux industries de fonctionner.

[207] Ce que le PGC soutient en fait devant nous est que rendre des infrastructures essentielles inutilisables pose le même danger à la sécurité des Canadiens que des dommages matériels à ces infrastructures et constitue de la violence grave contre des biens. Dans la Proclamation, le Cabinet invoque trois motifs de nature économique pour justifier la déclaration qu'il se produit un état d'urgence : les effets néfastes sur l'économie canadienne et les menaces envers la sécurité économique découlant des blocus d'infrastructures essentielles, les effets néfastes découlant des blocus sur les relations qu'entretient le Canada avec ses partenaires commerciaux et la rupture des chaînes de distribution et de la mise à disposition des ressources, de services et de denrées essentiels causées par les blocus existants (et potentiels). Il est intéressant de noter que les explications de ces risques dans l'exposé visé à l'article 58 emploient un langage conjectural.

Les extraits suivants sont plutôt révélateurs :

Ces blocages et manifestations menacent directement la sécurité des frontières du Canada. Ils risquent également de compromettre la capacité du Canada à gérer la circulation des personnes et des marchandises à la frontière et la sécurité des agents de l'ASFC, en plus de miner la relation de confiance et de collaboration entre les responsables de l'ASFC et leurs homologues des États-Unis. D'autres blocages sont prévus. (Exposé, p. 9)

Les perturbations ont une incidence sur d'importants axes commerciaux, et si elles se poursuivent, elles risquent de miner la réputation du Canada en tant que pays stable, prévisible et fiable où investir. (Exposé, p. 10)

De manière plus générale, les manifestations et les blocages minent la confiance des investisseurs et des gens d'affaires envers le Canada. Des politiciens du Michigan ont déjà mentionné que les perturbations du commerce transfrontalier pourraient les inciter à trouver des fournisseurs de pièces pour véhicules automobiles américains plutôt que canadiens. (Exposé, p. 11)

La fermeture de points d'entrée cruciaux le long de la frontière canado-américaine et les menaces contre ces points d'entrée ont eu des répercussions négatives sur l'économie du Canada et ont mis en péril le bien-être des Canadiens en perturbant le transport de denrées essentielles, de fournitures médicales, d'aliments et de carburant transitant par la frontière canado-américaine. L'incapacité de maintenir ouverts les postes aux frontières internationales pourrait entraîner une pénurie de médicaments essentiels, de nourriture et de carburant. (Exposé, p. 11)

[208] À la lumière du texte, du contexte et de l'objet de l'alinéa c) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, cette interprétation très large du terme « violence grave » contre des biens est injustifiée et déraisonnable. Elle pourrait servir à étouffer toutes sortes de protestations et de manifestations où des barricades seraient érigées contre des pipelines, des centrales nucléaires, des chemins de fer et d'autres infrastructures dans le but de défendre une cause. Que ce soit dans la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » dans la Loi sur le SCRS ou dans les débats ayant précédé l'adoption de cette définition, rien n'indique que les perturbations économiques comme celles invoquées dans l'exposé visé à l'article 58 constituent un motif pouvant justifier une déclaration d'état d'urgence. Comme il est indiqué plus haut, l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* avait manifestement pour but d'enrayer les excès et de prévenir les abus s'étant produits sous le régime de la *Loi sur les mesures de guerre*. Le renvoi à la définition de « menaces contre la sécurité du Canada » dans la Loi sur le SCRS, qui elle-même exige l'existence de « violence grave », était censé dissiper les craintes que les considérations purement économiques, particulièrement celles de nature conjecturale ou hypothétique, l'emportent sur les valeurs démocratiques et les libertés fondamentales que sont la liberté de réunion et la liberté d'expression.

[209] À cet égard, nous partageons le point de vue de la Cour fédérale qu'il revient au législateur de revoir la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » s'il estime qu'elle ne couvre pas adéquatement les différents types de préjudices pouvant résulter d'une situation de crise, comme ceux de nature économique. Pour l'instant, nous devons appliquer la Loi telle qu'elle est rédigée, et non telle que le PGC voudrait qu'elle soit rédigée. Ce serait pousser au-

delà de la raison le sens des mots « violence grave » si, lorsqu’ils sont appliqués à des biens, ils devaient viser les conséquences purement économiques ou la perturbation potentielle de biens et services essentiels.

[210] Pour ce qui est de la seconde critique formulée par le PGC, il incombait sans le moindre doute à la Cour fédérale, dans son analyse de la raisonnable, de donner un sens à l’alinéa c) de la définition de « menaces à la sécurité du Canada » à l’article 2 de la Loi sur le SCRS, car il s’agit d’une contrainte juridique fondamentale régissant la décision du GEC de recourir à la *Loi sur les mesures d’urgence*. Comme il est indiqué plus haut, pour que la décision soit raisonnable, elle doit être justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques qui ont une incidence sur celle-ci. La Cour suprême l’a réitéré dans l’arrêt *Mason*, au paragraphe 69 : le décideur doit démontrer, dans ses motifs ou autrement, qu’il était conscient du texte, du contexte et de l’objet de la disposition législative habilitante. Par conséquent, la Cour fédérale était pleinement dans son rôle, en sa qualité de cour de révision, lorsqu’elle a examiné l’exposé visé à l’article 58 et qu’elle a discerné l’interprétation à donner à l’alinéa c) de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » à l’article 2 de la Loi sur le SCRS découlant du dossier.

[211] Après avoir examiné soigneusement le régime légal applicable et les autres contraintes juridiques ayant une incidence sur la décision de déclarer qu’il se produisait un état d’urgence, nous devons maintenant nous pencher sur les éléments de preuve dont disposait le Cabinet lorsqu’il a pris la décision.

[212] S'appuyant sur l'exposé visé à l'article 58, le PGC affirme que de nombreuses menaces de violence grave contre des individus s'accumulaient, y compris des menaces de violence mortelle. Après avoir lu attentivement ce document, nous sommes d'accord avec la Cour fédérale qu'il existait très peu d'éléments de preuve concrets montrant l'usage réel de violence grave ou de menaces réelles de violence, sauf à Coutts. Pour le reste, l'exposé visé à l'article 58 porte principalement sur les répercussions économiques des blocus, sur des conjectures quant à ce qui pourrait se produire si les manifestations se poursuivaient et sur des signalements infondés et vagues de sources non identifiées.

[213] Dans la section portant sur le « potentiel » d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menacerait davantage la sécurité des Canadiens, il est déclaré, par exemple, que « [n]ous avons vu jusqu'ici de nombreuses activités illégales, et la situation dans tout le pays demeure préoccupante, instable et imprévisible. Le convoi de la liberté pourrait aussi faire monter les appuis à l'égard de l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) de même que le risque de violences graves » (exposé visé à l'article 58, dossier d'appel (DA), vol. 4, onglet 13.2, p. 1324, non souligné dans l'original).

[214] De même, nous constatons une autre déclaration vague dans l'exposé visé à l'article 58 : « Depuis le début du convoi, le nombre et la durée des actes criminels associés à des perturbations de l'ordre public pour protester contre les mesures de santé publique ont augmenté de manière appréciable et il y a eu des menaces sérieuses de violence dont la motivation, a-t-on évalué, est de nature politique ou idéologique. [...] Bien que, dans ces deux cas [des menaces de bombe dans des hôpitaux à Vancouver et des colis suspects envoyés à des députés de Nouvelle-

Écosse], un lien avec le convoi n'ait pas encore été établi, ces menaces s'inscrivent dans le cadre d'une augmentation générale des menaces proférées à l'encontre d'agents de la fonction publique et de travailleurs de la santé » (non souligné dans l'original).

[215] L'exposé visé à l'article 58 fait également mention des menaces découlant de manifestations à la frontière entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick et à Québec, et des tentatives de partisans américains de se joindre aux manifestations au Canada, sans donner de précisions hormis indiquer que certains individus portaient des armes. Pour ce qui est de la situation à Ottawa, on n'y trouve que des affirmations vagues comme « le service de police local a été incapable de faire appliquer la loi au centre-ville en raison du nombre écrasant de manifestants » et « [l]a situation au centre-ville d'Ottawa nuit en outre au bon fonctionnement de l'appareil fédéral et à la capacité des représentants du gouvernement fédéral de se rendre au travail au centre-ville en toute sécurité ».

[216] Le seul cas sans équivoque de menaces de violence grave s'est produit au blocus qui a eu lieu à Coutts, en Alberta. L'exposé visé à l'article 58 précise que « de nombreux individus » liés à un groupe connu pour appartenir à l'extrémisme violent à caractère idéologique qui avaient participé aux manifestations ont été arrêtés et que la GRC a saisi une cache d'armes à feu et une « grande quantité » de munitions. À supposer que notre Cour puisse prendre en considération les éléments de preuve présentés devant la CÉU, le PGC renvoie aussi aux témoignages du ministre de la Sécurité publique et de la greffière du Conseil privé, selon lesquels la découverte d'une grande quantité d'armes et de munitions à Coutts a considérablement élevé le niveau d'inquiétude et le potentiel de violence armée.

[217] Le potentiel de violence grave, particulièrement à Coutts mais aussi, dans une moindre mesure, à Ottawa et à d'autres points de passage transfrontaliers, était certainement une source d'inquiétude. En effet, il semble qu'il ait constitué un facteur majeur dans la décision du Cabinet de recommander le recours à la Loi. Néanmoins, il doit être pris en considération dans le contexte complet des renseignements dont disposaient le Cabinet et le premier ministre le 14 février 2022.

[218] Il n'est pas contesté que le Cabinet avait accès à l'évaluation de la menace du SCRS. Le directeur du SCRS, M. David Vigneault, l'a confirmé lors de son entrevue avec la CÉU ainsi que lors de l'audience à huis clos. Dans le sommaire de cette entrevue, il est indiqué qu'« [i]l s'est senti obligé de transmettre clairement la position du Service, à savoir qu'il n'existait pas de menace pour la sécurité du Canada, selon la définition donnée dans le mandat juridique du Service » : Résumé de l'entretien [avec des dirigeants du SCRS] (non classifié) (29 août 2022), pièce H, affidavit de Cara Zwibel (11 décembre 2022), DA, vol. 1, onglet 11.12, p. 526. Il a confirmé ce témoignage lors de l'audience à huis clos en l'absence des parties, affirmant qu'« à aucun moment le Service n'avait évalué que les manifestations à Ottawa ou ailleurs (le « convoi de la liberté ») constituaient une menace pour la sécurité du Canada en vertu de l'article 2 de la Loi sur le [SCRS] » : Sommaire de l'audience à huis clos en l'absence des parties du SCRS (extraits) (5 novembre 2022), pièce I, affidavit de M^{me} Zwibel, DA, vol. 1, onglet 11.13, pp. 529 et 530.

[219] Bien entendu, l'évaluation du SCRS selon laquelle il n'existait pas de menaces envers la sécurité du Canada ne constituait pas le facteur déterminant et ne pouvait lier le Cabinet. La Cour

fédérale et les intimés reconnaissent que le GEC n'était pas tenu de limiter les éléments pris en considération aux renseignements recueillis par le SCRS ou à son analyse de ces renseignements. Toutefois, étant donné l'expertise du SCRS dans les enquêtes sur les menaces envers la sécurité du Canada, l'évaluation de la menace qu'il a faite aurait néanmoins dû avoir un poids considérable. Après tout, une des activités principales du SCRS est la collecte, l'analyse et la conservation de renseignements et d'informations sur les menaces envers la sécurité : *X(Re)*, 2016 CF 1105, par. 159, citant le rapport de M. Pitfield, par. 28.

[220] Si le Cabinet n'était pas satisfait de l'évaluation de la menace faite par le SCRS, il lui était loisible de demander au SCRS, à la GRC ou à d'autres ministères et agences fédéraux compétents de lui fournir plus de renseignements ou de présenter une autre analyse. En fait, il ressort du dossier que la greffière du Conseil privé a demandé une autre analyse de la menace le 14 février 2022. Sans entrer dans les détails de ce qui s'est produit ce jour-là, il est clair qu'il n'y a pas eu d'autre évaluation de la menace avant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

[221] Dans le mémoire recommandant le recours à la Loi, qui a été préparé par la greffière du Conseil privé et qui en fin de compte a été le dernier conseil fourni au premier ministre, il est mentionné qu'une évaluation plus détaillée de la menace serait fournie sous pli séparé (mémoire recommandant le recours à la Loi, p. 2; DA, vol. 1, onglet 5, p. 189). Pourtant, la greffière a témoigné qu'il n'y a pas eu d'évaluation écrite et détaillée de la menace fournie sous pli séparé : témoignage de la greffière Charrette et de la sous-greffière Drouin devant la Commission (extraits) (18 novembre 2022), pièce D, affidavit de M^{me} Zwibel, DA, vol. 1, onglet 11.8, p. 419.

[222] Hormis le fait que le premier ministre n'a pas reçu d'autre évaluation de la menace avant qu'il décide de déclarer l'état d'urgence, ce mémoire est important, car il était, dans les mots de la greffière du Conseil privé, [TRADUCTION] « le point culminant [...] des conseils donnés par la fonction publique au premier ministre » : témoignage de la greffière Charrette et de la sous-greffière Drouin devant la CÉU (18 novembre 2022), DA, vol. 6, onglet 13.8.4, p. 3245. Ce qui est remarquable, c'est qu'il ne contient aucune mention de risques précis de « violence grave ». Dans la partie sur le contexte de ce document fortement caviardé, nous trouvons une simple répétition dans les grandes lignes des inquiétudes générales à propos d'actes troublant la paix, des répercussions sur l'économie canadienne et d'un [TRADUCTION] « sentiment général » de désordre public. Il y a également une mention vague de [TRADUCTION] « le ralentissement intentionnel de la circulation en roulant lentement, le ralentissement de la circulation et la création d'embouteillages, en particulier près des ports d'entrée; on dit aussi que des manifestants ont amené des enfants sur les sites de manifestations afin de limiter le niveau et les types d'intervention des forces de l'ordre » (mémoire recommandant le recours à la Loi, DA, vol. 6, onglet 13.8.2, p. 3217).

[223] Dans la partie du mémoire fournissant des conseils au premier ministre, la seule portion portant sur les « menaces envers la sécurité du Canada » est rédigée ainsi :

[TRADUCTION]
[...] bien que les autorités municipales et provinciales aient pris des mesures énergiques dans les principaux endroits touchés, comme le pont Ambassador, à Windsor, le rétablissement de l'accès au pont a exigé beaucoup de ressources, et il en faudra encore autant pour garder le pont ouvert. La situation dans tout le pays demeure préoccupante, instable et imprévisible. Quoiqu'il n'y ait pas actuellement de preuves démontrant une implication majeure de groupes extrémistes ou de commanditaires de l'étranger, le BCP remarque que les troubles et l'agitation publique se font sentir dans tout le pays et au-delà des frontières canadiennes, ce qui pourrait renforcer le mouvement et causer des préjudices

irréparables – notamment à la cohésion sociale, à l’unité nationale et à la réputation du Canada à l’étranger. De l’avis du BCP, cette situation s’inscrit dans les paramètres définissant ce que sont des menaces envers la sécurité du Canada, bien que cette conclusion puisse être contestée. (Mémoire recommandant le recours à la Loi, DA, vol. 1, onglet 11.6, p. 391.)

[224] À la lumière de ce qui précède, l’appelant s’est-il acquitté du fardeau qui lui incombe de démontrer que le GEC croyait, pour des motifs raisonnables, qu’il existait des menaces envers la sécurité du pays au sens de la *Loi sur les mesures d’urgence* lorsqu’il a déclaré l’état d’urgence? Le dossier révèle-t-il l’existence d’un fondement raisonnable à l’appui de l’opinion du GEC? Aussi troublants qu’aient pu être la découverte d’armes et de munitions à Coutts, les discussions de coup d’État, les perturbations graves causées par le Convoi à Ottawa et le potentiel de violence grave qu’elles causaient, ainsi que les répercussions économiques des blocus à différents points d’entrée, ces éléments suffisaient-ils pour qu’il soit satisfait au critère des « menaces envers la sécurité du Canada »? Comme la Cour fédérale, nous sommes d’avis que ce n’est pas le cas.

[225] Comme il est mentionné plus haut, le contrôle judiciaire du caractère raisonnable de la décision du Cabinet de déclarer l’état d’urgence demande une norme rigoureuse parce que le législateur a choisi de circonscrire son pouvoir avec beaucoup plus de précision que sous le régime de la *Loi sur les mesures de guerre*. Aux termes de cette loi, la notion d’« état de guerre, d’invasion ou d’insurrection, réelle ou appréhendée » pouvant donner lieu à une proclamation du GEC n’était pas définie. En outre, la décision qu’il existait un tel état était laissée à l’entièrre discrétion du Cabinet, puisque le fait d’émettre la proclamation constituait en soi une « preuve concluante » de la guerre, de l’invasion ou de l’insurrection.

[226] C’était pour éviter les excès et les abus qui se sont produits sous le régime de la *Loi sur les mesures de guerre* et empêcher qu’ils se répètent que le législateur a adopté la *Loi sur les mesures d’urgence*. Non seulement les notions clés de son application sont définies étroitement (par exemple, les notions d’« état d’urgence », de « menaces envers la sécurité du Canada » et de « situation de crise nationale »), mais encore l’exercice que peut faire le Cabinet de son pouvoir de donner effet à la Loi est limité par l’exigence qu’il doit croire, « pour des motifs raisonnables », qu’il se produit un état d’urgence justifiant en l’occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire. Ce libellé indique sans ambiguïté que le législateur avait l’intention d’assujettir les décisions du Cabinet à un contrôle judiciaire.

[227] Dans la foulée de l’arrêt *Vavilov*, l’exigence des « motifs raisonnables » doit nécessairement respecter le cadre fourni par cet arrêt. Le PGC est d’accord, mais souligne à plusieurs reprises dans ses observations que, de l’arrêt *Vavilov*, les motifs de la décision du Cabinet doivent se conformer uniquement à l’exigence de l’analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle. Toutefois, cette exigence ne représente qu’une étape de l’analyse du caractère raisonnable d’une décision. La Cour suprême l’énonce clairement au paragraphe 85 : « une décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujetti » (non souligné dans l’original).

[228] Tout au long de ses observations, le PGC insiste sur la nature [TRADUCTION] « hautement discrétionnaire » de la décision du GEC de déclarer l’état d’urgence et sur le [TRADUCTION] « vaste pouvoir discrétionnaire » confié au GEC par le législateur à cet égard. Il a certainement

raison, à la condition qu'il soit satisfait à l'exigence inscrite dans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans le même ordre d'idée, nous sommes d'accord avec le PGC que la véritable question à trancher en contrôle judiciaire n'est pas de savoir s'il existait véritablement une menace envers la sécurité du Canada lorsque le GEC a exercé son pouvoir discrétionnaire d'émettre la proclamation, mais de savoir si le GEC a agi raisonnablement lorsqu'il a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que cette menace existait. Cette croyance ne sera pas fondée sur des motifs raisonnables si elle est fondée sur des éléments de preuve insuffisants ou si ces éléments de preuve ne sont pas suffisants pour satisfaire aux normes imposées par la Loi.

[229] Le PGC fait valoir par ailleurs que le GEC n'était pas tenu d'attendre d'autres évaluations du SCRS, de la police ou d'autres autorités avant de déclarer l'état d'urgence, pas plus qu'il n'était tenu d'attendre une explosion de violence. Encore une fois, ces arguments passent à côté de la question. Bien que ces considérations soient potentiellement valides et pertinentes dans la décision d'exercer ou non le pouvoir discrétionnaire de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*, cet exercice est assujetti à une condition préalable : le GEC doit croire, pour des motifs raisonnables, fondés sur des renseignements concluants et dignes de foi, qu'il existe des menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la Loi sur le SCRS. Comme nous le démontrons, la preuve n'en a pas été faite en l'espèce.

[230] L'arrêt *Vavilov*, encore une fois, l'indique clairement : la décision raisonnable est « fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujetti » (par. 85). Le régime législatif applicable « est probablement l'aspect le plus important du contexte juridique d'une

décision donnée » (par. 108). Cette observation est particulièrement pertinente en l'espèce, étant donné le contexte dans lequel la Loi a été adoptée et l'étroite définition des notions clés de « menaces envers la sécurité du Canada » et de « situation de crise nationale ». Vu le langage exigeant de l'article 2 de la Loi sur le SCRS, auquel renvoie la *Loi sur les mesures d'urgence* pour définir « menaces envers la sécurité du Canada », nous ne voyons pas en quoi les conséquences purement économiques des blocus et les perturbations hypothétiques à la libre circulation des biens et à la libre prestation de services peut constituer de la violence grave contre des biens.

[231] Pour ce qui est de la violence grave ou de la menace de violence contre des personnes, lorsque cette exigence est correctement interprétée comme comprenant des lésions corporelles, les éléments de preuve sont tout simplement insuffisants. Hormis les perturbations économiques, le seul incident de violence invoqué par le PGC était la saisie d'une cache d'armes et de munitions à Coutts, auquel s'ajoutaient de vagues signalements de harcèlement, d'intimidation et d'agression, et le fait que les forces policières à Ottawa étaient dépassées par les événements. À notre avis, cela ne satisfait pas à l'exigence voulant que des renseignements concluants et dignes de foi justifient la conclusion qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il existait de la violence grave ou des menaces de violence. Déclarer l'état d'urgence est un acte très sérieux, compte tenu des pouvoirs extraordinaires conférés à la branche exécutive du gouvernement fédéral une fois qu'il a recours à la Loi. Pour ce motif, il est essentiel que les exigences rigoureuses établies par le législateur soient strictement respectées.

[232] Bien que les blocus et les manifestations du Convoi à Ottawa aient causé de l'inquiétude et des perturbations, ils étaient loin de constituer une menace envers la sécurité du pays. C'est ce qui ressort de l'évaluation de la menace effectuée par le SCRS lui-même. Le fait que, même si une autre évaluation de la menace avait été demandée, le GEC a recouru à la Loi avant que cette évaluation ne soit effectuée constitue un autre facteur crucial.

[233] Une fois prises en compte toutes ces considérations juridiques et factuelles, nous ne voyons pas comment le GEC pouvait « croi[re], pour des motifs raisonnables », qu'il existait une menace envers la sécurité du pays au moment où la décision de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence* a été prise. Comme la Cour fédérale, nous sommes d'avis que, si l'on interprète correctement la Loi, en tenant compte de son libellé exigeant et du contexte de son adoption, la preuve ne démontre pas qu'il y avait un fondement objectif (étayé par des renseignements concluants et dignes de foi) à la croyance qu'il existait une « menace envers la sécurité du Canada ».

(4) Le GEC avait-il des motifs raisonnables de croire qu'il y avait une situation de crise nationale?

[234] Nous avons déjà conclu, sur le fondement des éléments de preuve dont il disposait et d'une interprétation juste de la *Loi sur les mesures d'urgence*, que le Cabinet n'avait pas de motifs raisonnables de croire qu'il existait une menace à la sécurité nationale. Nous nous penchons à présent sur la deuxième condition préalable, soit que les menaces envers la sécurité du Canada soient d'une gravité telle qu'elles constituent une situation de crise nationale.

L'article 3 définit une « situation de crise nationale » comme s'entendant d'« un concours de

circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire » 1) qui « met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens », 2) qui « échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces » et 3) auquel « il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada ». L'article 3 prévoit également un autre type de situation de crise nationale, soit une situation menaçant gravement la capacité du gouvernement fédéral de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays, mais il n'a pas été allégué que les manifestations ont atteint ce degré.

[235] Le PGC fait valoir que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que la condition de l'existence d'une « situation de crise nationale » n'avait pas été remplie. Selon le PGC, le Cabinet a démontré dans l'exposé visé à l'article 58 qu'il comprenait le sens du terme « situation de crise nationale ». En effet, au deuxième paragraphe, il indique qu'une situation de crise nationale est « un concours de circonstances qui met gravement en danger la santé et la sécurité des Canadiens et qui ne peut être trait[é] efficacement par les provinces ou les territoires, ou qui menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du Canada. Il doit s'agir d'une situation qui ne peut être réglée efficacement par aucune autre loi du Canada. » Le PGC soutient également que la conclusion du Cabinet, selon laquelle il croyait, pour des motifs raisonnables, qu'une telle situation de crise nationale existait, était raisonnablement étayée par les faits au moment où il l'a tirée.

[236] Le PGC s'appuie sur la cache d'armes découverte à Coutts et sur les manifestations et les blocus qui ont continué de surgir dans l'ensemble du pays pour faire valoir qu'il était raisonnable pour le Cabinet de considérer qu'il y avait des menaces de violence grave à l'échelle nationale,

qu'il était impossible d'y mettre fin de manière localisée ou à la pièce, et que les mesures permises par la Loi devaient s'appliquer dans tout le Canada pour être efficaces. Toujours selon le PGC, le fait d'atténuer ces menaces en les considérant comme des incidents isolés qui se sont résolus sans violence, comme l'a conclu la Cour fédérale, est [TRADUCTION] « un parfait exemple d'examen *a posteriori* ».

[237] Le PGC affirme également que le Cabinet a agi de manière raisonnable en concluant qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'il était impossible de faire face adéquatement à l'état d'urgence sous le régime des lois du Canada. À ce sujet, le PGC soutient que le terme « lois du Canada » fait référence à la common law, aux lois et aux règlements fédéraux. Cette condition exige seulement un examen de portée vaste et générale des lois fédérales dans leur ensemble. Il n'est pas nécessaire d'examiner chaque loi ou élément de preuve pour en démontrer l'inefficacité. En outre, la question n'est pas de savoir s'il existe des lois fédérales qui pourraient s'appliquer, mais plutôt de savoir si elles seraient adéquates pour faire face à la situation.

[238] Le PGC soutient que la question à laquelle la Cour fédérale devait répondre n'était pas de savoir si le Cabinet croyait qu'il était possible de faire face adéquatement à la situation sous le régime des lois en vigueur, mais plutôt de savoir s'il était raisonnable pour lui de croire, pour des motifs raisonnables, qu'il était impossible de faire face adéquatement à la situation sous le régime des lois en vigueur selon les renseignements qui étaient alors disponibles. Non seulement on n'a pas répondu à cette question, mais on n'a jamais précisé quel outil existant aurait pu résoudre la crise. Plus précisément, les dispositions du *Code criminel* relatives aux attroupements illégaux et aux émeutes ne répondent pas à la nature nationale de la menace, et elles visent à

réprimer les émeutes ou les attroupements illégaux plutôt qu'à les prévenir. L'affirmation selon laquelle les lois du Canada en vigueur auraient permis de faire face adéquatement à la crise est donc entièrement conjecturale, tandis que les mesures ciblées de la Loi ont permis de reprendre le contrôle de la situation adéquatement.

[239] Finalement, le PGC fait valoir que le Cabinet avait des motifs raisonnables de croire que la situation de crise échappait à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces. À ce sujet, l'appelant affirme que l'article 3 de la Loi ne concerne pas la question de savoir si les lois provinciales permettent de faire face adéquatement à l'état d'urgence, mais plutôt de savoir si l'état d'urgence dépasse les frontières provinciales, ce qui empêcherait toute province de résoudre seule le problème, ou si une province indique que l'urgence échappe à sa capacité ou à ses pouvoirs.

[240] En outre, il est nécessaire d'établir une distinction entre la « capacité » et les « pouvoirs d'intervention » d'une province au sens de l'article 3 de la Loi. Les pouvoirs d'intervention renvoient aux pouvoirs législatifs de la province, tandis que la capacité représente la possibilité concrète de composer avec une situation. À Ottawa, par exemple, le service de police était dépassé par les manifestations et n'avait pas la capacité d'agir. L'article 3 fait également référence à la capacité d'« une » province, et non de plusieurs provinces ou de la majorité des provinces. Par conséquent, l'observation de la Cour fédérale selon laquelle les lois en vigueur semblaient suffire partout sauf à Ottawa n'est pas pertinente. Les manifestations étaient géographiquement dispersées, étaient mobiles et évoluaient continuellement, ce qui nécessitait une approche nationale. De plus, les demandes des provinces au gouvernement fédéral sollicitant

de l'aide pour démanteler les blocus à certains points d'entrée démontrent l'incapacité provinciale.

[241] Après examen de l'exposé visé à l'article 58, il ne fait aucun doute que le Cabinet connaissait le seuil requis pour qu'une situation constitue une « situation de crise nationale ». Au premier paragraphe de la section sur les raisons de l'instauration de l'état d'urgence, il est énoncé que « [l]a situation à l'échelle du pays demeure préoccupante, volatile et imprévisible ». Le Cabinet rappelle cette préoccupation dans la conclusion. L'exposé visé à l'article 58 fait également allusion au risque de violence grave et à la possibilité que des acteurs solitaires puissent mener des attaques terroristes qui découlent de discours violents en ligne, à l'augmentation des menaces à l'égard des fonctionnaires et à la présence d'extrémistes motivés par une idéologie lors des manifestations. L'exposé visé à l'article 58 indique également que le Convoi « pourrait aussi faire monter les appuis à l'égard de l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) de même que les risques de violence grave », et rapporte qu'il y a eu une augmentation appréciable des menaces sérieuses de violence dont la motivation a été évaluée comme étant de nature politique ou idéologique.

[242] Dans la section précédente des présents motifs, nous avons conclu que ces considérations, aussi troublantes qu'elles aient été, n'étaient pas suffisantes pour justifier la croyance, pour des motifs raisonnables, qu'une menace à la sécurité nationale existait au moment de la Proclamation. En l'absence de plus d'explications, nous ne voyons pas comment ces considérations peuvent démontrer que la situation était d'une ampleur telle qu'elle mettait gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens. L'incidence des manifestations

sur les échanges commerciaux n'était pas sans répercussions sur le commerce, mais rien dans l'exposé visé à l'article 58 ne laisse penser que la santé et la sécurité de quiconque étaient sérieusement en jeu, et il n'y a aucun élément de preuve allant en ce sens dans le dossier. En effet, l'appelant n'a pas réellement tenté d'en faire la preuve : il s'est plutôt concentré (tout comme les intimés et les intervenants) sur les deuxième et troisième conditions mentionnées plus haut de la définition de « situation de crise nationale ».

[243] Avant d'examiner les exigences concernant « la capacité et les pouvoirs d'intervention des provinces » et « l'impossibilité de faire face adéquatement à la situation sous le régime des lois du Canada », il faut tenir compte de certains outils d'interprétation.

[244] Comme nous le mentionnons plus haut (au paragraphe 173 des présents motifs), dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a clairement indiqué que l'aspect le plus important à prendre en considération lors de l'examen du caractère raisonnable d'une décision est le régime législatif applicable. Lorsque le législateur circonscrit le pouvoir discrétionnaire d'un décideur à l'aide de définitions précises et rigoureuses, les approches acceptables en matière de prise de décisions sont restreintes en conséquence (*Vavilov*, par. 108). En l'espèce, le législateur a fait ce choix conscient, dans l'intention de prévenir les excès auxquels la *Loi sur les mesures de guerre* avait conduit, et il faut respecter cette intention claire. Par conséquent, les cours doivent veiller à ce que le Cabinet n'étende pas la portée de ses pouvoirs au-delà de ce qui était initialement prévu lorsqu'elles jugent le caractère raisonnable de l'interprétation sur laquelle il s'est fondé pour prendre une décision.

[245] Une deuxième raison pour laquelle les conditions particulières sous-tendant l'existence d'une situation de crise nationale doivent être rigoureusement respectées est les répercussions que la Loi (et les règlements qui l'accompagnent) peut avoir sur la vie d'un individu. Citons, encore une fois, l'arrêt *Vavilov*, au paragraphe 133 :

Lorsque la décision a des répercussions sévères sur les droits et intérêts de l'individu visé, les motifs fournis à ce dernier doivent refléter ces enjeux. Le principe de la justification adaptée aux questions et préoccupations soulevées veut que le décideur explique pourquoi sa décision reflète le mieux l'intention du législateur, malgré les conséquences particulièrement graves pour l'individu concerné.

[246] En l'espèce, il s'agit de bien plus que d'une simple possibilité. Comme nous l'expliquons ci-dessous, nous sommes d'avis que le Règlement contrevenait à l'alinéa 2b) et à l'article 8 de la Charte.

[247] Une troisième raison, et la plus importante, d'exiger une justification solide à la conclusion qu'il existe une situation de crise nationale réside dans le fondement constitutionnel de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Même si le PGC a raison d'affirmer qu'aucune partie n'a contesté la validité constitutionnelle de la Loi en tant que telle sur le fondement du partage des pouvoirs, l'interprétation (plus particulièrement en ce qui concerne la définition de « situation de crise nationale » à l'article 3 de la Loi) doit néanmoins se faire à la lumière et dans le respect de la distribution des pouvoirs législatifs établie dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Une interprétation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ou de l'une de ses dispositions qui la placerait en dehors des limites de la « situation de crise nationale » visée par le passage introductif de l'article 91 doit être rejetée, et elle ne serait certainement pas considérée comme un exercice raisonnable des pouvoirs conférés au Cabinet par le législateur.

[248] Il s'agit d'un principe bien établi en droit constitutionnel canadien, que l'on présente souvent comme étant la théorie de « l'interprétation atténuée ». Ce principe découle de la présomption de constitutionnalité, lorsqu'un organe législatif est présumé avoir voulu adopter une loi qui n'outrepasse pas les limites de ses pouvoirs constitutionnels. Par exemple, la *Loi sur les Cours fédérales* s'est vue donner une interprétation atténuée afin d'exclure des compétences de la Cour fédérale les affaires régies par les lois provinciales. Cette interprétation était prescrite par l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en vertu de laquelle la *Loi sur les Cours fédérales* a été adoptée, qui autorise la création de tribunaux fédéraux seulement pour trancher des affaires relevant de la compétence législative fédérale : voir *Quebec North Shore Paper c. C.P. Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054. Pour d'autres exemples, voir : *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285; *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3. Voir aussi : P. W. Hogg et W. Wright, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Toronto, Thomson Reuters Canada, 2021, par. 15.15.

[249] Dans le *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, le juge Beetz (s'exprimant en son nom et en celui du juge de Grandpré), a qualifié les répercussions dramatiques que le recours au pouvoir d'urgence avait sur la distribution normale des pouvoirs de « modification temporaire pro tanto de la Constitution fédérale par l'action unilatérale du Parlement » (à la page 463). Par conséquent, dans ses motifs dissidents, il s'est dit d'avis que les tribunaux ne peuvent pas conclure qu'une suspension de la Constitution est justifiée, à moins que le Parlement ait expressément invoqué ce pouvoir, même si la *Loi sur les mesures de guerre* ne prévoit aucune exigence de ce genre. Sans aller aussi loin, le juge Ritchie (s'exprimant au nom de trois autres

juges) a souscrit au point de vue du juge Beetz en ce qui concerne le recours au pouvoir d'urgence. Plus précisément, il était d'avis que les conditions nécessaires pour déclarer une situation de crise nationale existent « si l'on peut affirmer que la situation est urgente et critique, qu'elle cause préjudice à l'ensemble du pays et qu'elle a pris une telle ampleur qu'elle transcende les pouvoirs attribués aux législatures des provinces, créant ainsi une situation d'urgence à laquelle seul le Parlement peut remédier » en exerçant son pouvoir d'urgence (à la page 436).

[250] Il est intéressant de noter que le libellé de la définition de « situation de crise nationale » à l'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence* suit de près les mots utilisés par les juges Ritchie et Beetz dans le *Renvoi : Loi anti-inflation*. À notre avis, il s'agit d'une indication supplémentaire que l'intention du législateur était que le pouvoir soit exercé avec parcimonie et dans les circonstances les plus exceptionnelles. Étant donné que la Loi autorise le Cabinet à empiéter sur les domaines de compétence provinciale, il ne faut y recourir qu'en dernier ressort si l'on souhaite préserver la nature fédérale de la Constitution. Cette affirmation est conforme à l'ajout, à l'étape de l'examen en comité, non seulement d'une définition législative du terme « situation de crise nationale », mais aussi de la condition que la situation soit urgente et critique de sorte qu'il ne soit pas possible d'y faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada (la clause du « dernier recours »). Ces amendements ont été apportés en réponse aux personnes qui étaient d'avis que le projet de loi C-77 initial ne comprenait pas de mesures de protection adéquates pour circonscrire la déclaration d'état d'urgence. À la troisième lecture du projet de loi, M. Bud Bradley (secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale), a expliqué la disposition dans les termes suivants :

La définition de l'expression « crise nationale », telle qu'elle est formulée présentement, fait état des quatre éléments communs à toutes les propositions portées devant le comité. Elle représente une synthèse de la sagesse collective de personnes hautement compétentes dont les avis nous ont été des plus utiles. Les quatre éléments incorporés à la nouvelle définition de crise nationale sont : premièrement, la notion d'urgence; deuxièmement, le caractère temporaire de la situation anormale; troisièmement, l'insuffisance des mécanismes juridiques habituels; et enfin, la présence d'une menace sérieuse soit pour la sécurité de l'ensemble du pays, soit pour la sécurité publique dans des situations échappant à la capacité d'intervention des provinces.

[251] En gardant à l'esprit ces contraintes relatives à l'interprétation, à la jurisprudence et à la Constitution, nous allons maintenant procéder à l'appréciation du droit et des faits pour déterminer si la conclusion du Cabinet qu'il existait une situation de crise nationale justifiant le recours à la Loi était raisonnable.

[252] Le PGC a fait valoir que, pour déterminer si le Cabinet pouvait croire, pour des motifs raisonnables, qu'il était impossible de faire face adéquatement à la situation de crise sous le régime des lois du Canada, il faut procéder à un examen de portée vaste et générale. Ce que le Cabinet est tenu d'examiner n'est pas s'il existe une loi particulière qui serait adéquate pour faire face à la situation, mais plutôt si les lois du Canada en vigueur, dans leur ensemble, seraient adéquates pour faire face à la situation dans sa totalité. Le PGC a ajouté que le qualificatif « adéquate » ne signifie pas que l'on doive se questionner sur la possibilité que des lois fédérales en vigueur puissent s'appliquer, mais plutôt que l'on examine si celles-ci seraient réellement efficaces pour enrayer la situation de manière sécuritaire en temps opportun.

[253] Ni les intimés ni les intervenants ne remettent en question ces affirmations, qui sont en quelque sorte une diversion. On ne peut pas s'attendre à ce que, dans une situation de crise, le

Cabinet regarde chaque loi, règlement ou pouvoir conféré par la common law avant d'agir pour déterminer s'il est possible de résoudre la situation avec l'un de ces outils. Même si la *Loi sur les mesures d'urgence* est un instrument de dernier recours, il ne faut pas l'interpréter comme étant un carcan qui impose au Cabinet des conditions irréalistes à remplir avant de pouvoir s'attaquer à une situation qui pourrait réellement mettre en danger la santé et la sécurité des Canadiens. Nous sommes d'accord avec l'appelant qu'une telle interprétation mènerait à des résultats intolérables.

[254] Cela dit, il y a de nombreuses infractions bien connues du *Code criminel* qui donnent aux forces policières le pouvoir d'arrêter et d'accuser les manifestants pour une foule de comportements illégaux, notamment commettre des voies de fait (articles 266, 267, 270 et 270.01), porter une arme à une assemblée publique (article 89), faire du tapage en se battant, en criant ou en vociférant, faire du tapage en gênant ou molestant d'autres personnes, troubler les occupants d'une maison d'habitation dans un ensemble d'habitations collectives (article 175), fuir un agent de la paix (article 320.17), cacher des biens frauduleusement (article 341), inciter à la haine dans un endroit public (article 319), et intimider en bloquant ou en obstruant une grande route (article 423).

[255] De plus, aux termes de l'article 127 du *Code criminel*, il est interdit de désobéir à une ordonnance du tribunal, comme l'injonction interlocutoire accordée par la Cour supérieure de justice de l'Ontario, le 14 février 2022. Cette injonction ordonnait de respecter les règlements municipaux qui donnaient à la police le pouvoir de donner des amendes aux manifestants et de remorquer les véhicules causant les blocus. Cette ordonnance a également enjoint au SPO, et à tous les services de police qui l'assistaient, d'aider à l'exécution de l'injonction.

[256] Selon le procès-verbal de sa dernière réunion, qui s'est tenue le 13 février, le GII aurait également envisagé la possibilité de déployer les Forces armées canadiennes. En effet, la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, au paragraphe 273.6(2), confère au Cabinet le pouvoir d'autoriser l'armée, « [e]n matière d'application de la loi [...] à prêter assistance », si cette assistance est a) dans l'« intérêt national » et b) « nécessaire pour remédier efficacement à la situation ». Lorsqu'elles sont impuissantes, les provinces peuvent également faire appel aux Forces armées canadiennes en cas d'émeutes ou de troubles réels ou jugés imminents.

[257] Le PGC réplique que le Cabinet a agi de manière raisonnable en concluant, sur le fondement de motifs raisonnables, que les forces militaires n'auraient pas fourni des moyens sécuritaires et efficaces de mettre fin à la crise. Comme le PGC le mentionne dans ses observations écrites, il est fort possible que les Forces armées canadiennes n'aient pas eu l'équipement adéquat pour prêter assistance au remorquage des véhicules ou que cet équipement n'ait pas été facilement accessible, ou encore qu'elles n'aient pas la formation requise pour contrôler la foule. Nous ne le saurons malheureusement jamais, car le procès-verbal de la dernière réunion du GII a été caviardé. Nous ne savons pas non plus si les dispositions pertinentes du *Code criminel* mentionnées ci-dessus ont été prises en considération et, le cas échéant, dans quelle mesure, et nous ne savons pas non plus la raison pour laquelle ces dispositions ont été jugées insuffisantes pour mettre fin adéquatement aux blocus routiers et aux perturbations causés par le Convoi à Ottawa. Ni l'exposé visé à l'article 58 ni le mémoire recommandant le recours à la Loi ne donnent d'indices sur ces questions.

[258] Le PGC ne peut maintenant se contenter d'affirmer, après les faits, que les forces militaires n'avaient pas la formation ou l'équipement pour prêter assistance à la police. Le fardeau de fournir ces éléments de preuve incombait au Cabinet, car il appartient au décideur d'établir le caractère raisonnable de sa décision.

[259] De même, le PGC a fait valoir devant notre Cour que les dispositions du *Code criminel* qui criminalisent les attroupements illégaux et qui autorisent l'utilisation de la force pour les disperser ne répondent pas à la nature nationale de la menace et visent à réprimer les attroupements illégaux et les émeutes déjà en cours plutôt qu'à les prévenir. Encore une fois, ces explications potentielles ne figurent nulle part dans l'exposé visé à l'article 58 ou dans le mémoire recommandant le recours à la Loi, et elles représentent donc des réflexions après coup ou un étoffement des motifs présentés par le Cabinet dans l'exposé visé à l'article 58, ce qu'interdit expressément l'arrêt *Vavilov* (au paragraphe 96). Cette lacune est d'autant plus monumentale que le contexte est celui d'un régime législatif dont le langage est très rigoureux et qui se veut manifestement un outil de dernier recours.

[260] Quoi qu'il en soit, une lecture attentive de l'exposé visé à l'article 58 et du mémoire recommandant le recours à la Loi révèle que le Cabinet croyait qu'il n'était pas possible de faire face adéquatement à la situation de crise sous le régime des lois du Canada, non pas parce que les lois en vigueur étaient insuffisantes, mais avant tout parce que les forces policières étaient débordées et n'avaient pas la capacité (ou même la volonté, dans certains cas) de faire respecter la loi. En effet, l'exposé visé à l'article 58 s'étend longuement sur les diverses perturbations causées par les manifestants à Ottawa et à différents points d'entrée et des conséquences

potentiellement volatiles et imprévisibles de ces activités illégales, mais en dit peu sur les raisons pour lesquelles émettre la Proclamation aiderait les forces policières à faire face plus adéquatement à la situation.

[261] La Cour fédérale a conclu qu'il n'y avait pas de crise nationale justifiant le recours à la Loi vu l'absence d'éléments de preuve démontrant qu'il était impossible de faire face à la situation, aussi critique qu'elle ait été, sous le régime des lois du Canada en vigueur. Au paragraphe 254, la Cour a écrit :

Je suis d'accord pour dire qu'il est évident, selon la preuve, que la situation était critique et nécessitait une solution de toute urgence de la part des gouvernements, mais les éléments de preuve ne permettent pas d'affirmer qu'il était impossible d'y faire face en recourant à d'autres lois canadiennes, comme l'avait fait l'Alberta [...]

[262] À notre avis, cette conclusion de fait est étayée par le dossier. Tout d'abord, nous constatons que la commissaire de la GRC a informé le Cabinet que la police n'avait pas encore épuisé tous les moyens d'action à sa disposition le matin du recours à la Loi :

[TRADUCTION]

[J]e pense que nous n'avons pas encore épousé tous les outils disponibles dans le cadre des lois existantes. Dans certains cas, des accusations pourraient être portées en vertu des instruments législatifs en vigueur pour diverses infractions au *Code criminel* commises en ce moment même pendant les manifestations. La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, qui vient d'être promulguée, sera un nouvel outil de dissuasion qui s'ajoutera aux moyens dont nous disposons actuellement.

Échange de courriels entre Brenda Lucki, commissaire de la GRC, et Mike Jones, chef de cabinet du ministre de la Sécurité publique (14 février 2022), affidavit de M^{me} Zwibel, pièce E (DA, vol. 6, onglet 13.8.5, p. 3252). Voir aussi le rapport de situation de la GRC (13 février 2022 (DA, vol. 9, onglet 13.1.9.4, p. 5334)).

[263] Cette appréciation est étayée par le rapport de situation produit par la GRC le 14 février 2022. Ce rapport, qui semble avoir été rédigé l'après-midi du 14 février 2022, soit tout au plus quelques heures après le recours à la Loi, démontre que la grande majorité des manifestations du Convoi à l'extérieur d'Ottawa avaient été résolues grâce à la communication et à la négociation qui avaient eu lieu au cours des 10 ou 12 jours précédents. Les activités normales avaient repris sur le pont Ambassador à Windsor.

[264] En ce qui concerne Coutts, le même rapport indique qu'une opération réussie avait eu lieu au cours de la nuit et qu'on avait procédé à plusieurs arrestations et à la saisie d'armes et de munitions. De plus, le rapport mentionne que le gouvernement de l'Alberta avait fourni des dépanneuses pour faciliter le déplacement des véhicules et qu'il travaillait sur une injonction qui visait à fournir de l'assistance afin de prévenir d'autres manifestations dans cette zone : DA, vol. 9, onglet 13.19.4, p. 5291. En effet, l'exposé visé à l'article 58 le confirme et ajoute que les services frontaliers avaient été entièrement restaurés le 15 février 2022 : DA, vol. 4, onglet 13.2, p. 1321.

[265] Aussi troublante et préoccupante qu'ait été la situation à Coutts à l'époque, le rapport montre que, pour l'essentiel, celle-ci avait été résolue avant la Proclamation. Le rapport ne comprend pas non plus d'explication sur la façon dont le Règlement adopté dans la foulée a contribué de quelque façon que ce soit au rétablissement de l'ordre public. Par conséquent, l'argument du PGC voulant que l'efficacité des lois en vigueur soit entièrement conjecturale est fallacieux. Ce qui est conjectural, c'est plutôt l'observation du PGC selon laquelle les mesures prévues par le *Code criminel* contre les « émeutes » auraient pu mener à des affrontements entre

la police, les participants du Convoi et les contre-manifestants. Cette supposition ne suffit manifestement pas pour remplir les conditions de ce qui constitue une « situation de crise nationale » au sens de la Loi ni pour suspendre la nature fédérale de notre Constitution.

[266] Quant à la situation qui se déroulait à Ottawa, selon l'exposé visé à l'article 58, les difficultés concernaient plutôt les problèmes de leadership au sein du SPO et la volonté de certains de ses membres de faire respecter la loi. Dans l'exposé visé à l'article 58, après avoir mentionné que le chef du SPO avait donné sa démission le 15 février 2022 « en réponse aux critiques relativement à l'intervention de la police pendant les manifestations », on laisse entendre que la justification principale sur laquelle repose l'affirmation qu'il n'existe aucune loi pour faire face adéquatement à la situation de crise était le manque de ressources :

À Ottawa, le service de police local a été incapable de faire appliquer la loi au centre-ville en raison du nombre écrasant de manifestants. De plus, sa capacité d'intervenir dans d'autres urgences a été compromise par l'engorgement volontaire de la ligne téléphonique d'urgence d'Ottawa (911), y compris par des personnes se trouvant hors du Canada. [...]

L'incapacité des autorités municipales et provinciales à faire respecter la loi ou à endiguer les manifestations risque d'entraîner une plus forte érosion de la confiance du public dans les services policiers et d'autres institutions canadiennes.

DA, vol. 1, onglet 5, pp. 211 à 213.

[267] On est bien loin de remplir la condition selon laquelle aucune autre loi du Canada ne doit être adéquate pour faire face à une situation qui met en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens. D'abord, il n'y a aucun élément de preuve montrant que la vie, la santé ou la sécurité des personnes qui vivaient à Ottawa était en danger (même si les manifestations étaient dérangeantes, stressantes et préoccupantes). Surtout, ce qu'il manquait pour rétablir l'ordre

public n'était pas davantage d'outils légaux, mais davantage de ressources de maintien de l'ordre. Comme le mentionne la Cour fédérale, si le problème était que le SPO ne pouvait pas faire respecter la loi, de nouvelles dispositions étaient inutiles pour régler ce problème, tout comme le Règlement et le Décret n'ont pas eu pour effet d'augmenter la capacité opérationnelle de la police (par. 231).

[268] Quoi qu'il en soit, si le problème relevait avant tout d'un manque de ressources, l'exposé visé à l'article 58 ne suffit pas, car il ne mentionne pas la possibilité de déployer la PPO. Comme le souligne encore une fois la Cour fédérale, rien n'empêchait le gouvernement provincial d'augmenter la capacité du SPO en déployant des policiers supplémentaires d'ailleurs dans la province. Selon le paragraphe 42(2) de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15, en vigueur au moment des événements, les membres d'un « service policier » (c'est-à-dire des agents de police municipaux et des agents de police de la PPO) ont compétence pour agir à ce titre partout en Ontario, ce qui comprend le pouvoir de faire respecter les dispositions relatives aux infractions provinciales et d'appliquer le *Code criminel* (y compris les règlements municipaux, par l'article 127). En outre, la *Loi de 2009 sur les services policiers interprovinciaux*, L.O. 2009, ch. 30, art. 11, permet aux services policiers municipaux et à la PPO de nommer des agents de police extraprovinciaux immédiatement lors d'une situation d'urgence, ce qui leur confère les mêmes pouvoirs que ceux des agents de la police municipale et de la PPO, c'est-à-dire de faire respecter les règlements municipaux, les lois provinciales et le *Code criminel*.

[269] Finalement, les agents de la GRC ont toujours le pouvoir de faire respecter le *Code criminel* partout au Canada, même dans les provinces (comme en Ontario) où leur rôle n'est pas d'appliquer le droit criminel. Selon une pratique de longue date, les agents de la GRC n'exercent pas ce pouvoir lorsqu'il y a un service de police provinciale. Toutefois, il n'y a aucune barrière juridique qui les en empêche, et exercer ce pouvoir serait une mesure beaucoup moins exceptionnelle que recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

[270] Par conséquent, nous sommes d'avis (à l'instar de la Cour fédérale) que le Cabinet, sur le fondement du dossier, ne pouvait pas conclure de manière raisonnable que les provinces n'avaient pas la capacité de faire face adéquatement à la situation ou que les pouvoirs d'intervention existants étaient insuffisants. L'exposé visé à l'article 58 et le mémoire recommandant le recours à la Loi n'expliquent pas en quoi les exigences rigoureuses qui conditionnent l'existence d'une situation de crise nationale étaient remplies. En tirant cette conclusion, nous sommes conscients du contexte historique dans lequel la Loi a été adoptée et des restrictions constitutionnelles qui contraignent nécessairement son interprétation.

[271] Cela ne signifie pas que la Loi, ainsi que le Règlement et le Décret, n'était pas commode et n'a pas fourni d'outils utiles et efficaces pour rétablir l'ordre public et retrouver une certaine normalité dans les situations chaotiques et parfois menaçantes qui ont surgi dans différents coins du pays. Toutefois, il ne s'agit pas du critère énoncé dans la Loi. Une simple question de commodité ne justifie pas la suspension temporaire du partage des pouvoirs entre le législateur fédéral et les assemblées législatives provinciales. Le manque d'explications convaincantes sur la raison pour laquelle le Cabinet était d'avis contraire ne fait qu'exacerber cette lacune.

[272] En ce qui concerne la condition selon laquelle la situation doit échapper à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces, le PGC fait valoir que la Cour fédérale a commis une erreur en affirmant que la Loi semble exiger que le Cabinet attende que les provinces décident elles-mêmes si elles ont la capacité ou le pouvoir de faire face adéquatement à la situation, alors que le pays est menacé par des situations graves et dangereuses. Cette interprétation, comme le soutient le PGC, produirait des résultats intolérables.

[273] Nous sommes d'accord avec le PGC que le Cabinet ne peut pas rester les bras croisés et attendre indéfiniment que les provinces déterminent si elles ont à la fois la compétence et les outils pour faire face adéquatement à une situation qui met sérieusement en danger la santé et la sécurité des Canadiens. Il ne s'ensuivrait pas seulement des résultats intolérables : ce serait aussi manifestement irresponsable. L'article 58 n'exige pas non plus que toutes les provinces soient d'accord avec l'évaluation fédérale qui conclut qu'il se produit un état d'urgence. Le paragraphe 25(1) exige seulement que les provinces soient consultées. Cette obligation ne donne pas aux provinces un droit de veto sur l'émission de la Proclamation. Ce serait seulement lorsque les effets d'une situation de crise se limitent principalement à une province que le consentement de la province serait requis. Aux termes du paragraphe 25(3), le Cabinet ne peut déclarer d'état d'urgence dans cette situation que si la province lui signale que l'état d'urgence échappe à sa capacité ou à ses pouvoirs d'intervention.

[274] Cela dit, la question fondamentale à laquelle nous devons répondre est de savoir si la décision du Cabinet selon laquelle les provinces n'avaient pas la capacité ou les pouvoirs d'intervention pour faire face adéquatement à la situation était raisonnable. Pour ce faire, nous

devons tenir compte du contexte juridique et factuel. À notre avis, il ne s'agit pas d'une décision raisonnable, et ce, pour plusieurs motifs.

[275] Lorsque les provinces ont été consultées quelques heures avant le recours à la Loi, la plupart d'entre elles ont affirmé qu'elles avaient encore la capacité et les pouvoirs d'intervention pour faire face à la situation et que le recours à la Loi serait source de division, ne serait pas constructif et ne serait pas nécessaire. Seulement l'Ontario, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve-et-Labrador semblent s'être montrées favorables au recours à la Loi, pour une durée limitée : voir le compte-rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*, DA, vol. 6, onglet 13.9.2, pp. 3419 à 3421.

[276] Pourtant, le Cabinet n'a pas véritablement tenu compte de ces observations. Ni le mémoire recommandant le recours à la Loi ni l'exposé visé à l'article 58 n'ont pris en considération le point de vue exprimé par les provinces lors de l'appel le matin du 14 février 2022 ou des consultations approfondies qui se sont tenues dès le début de la crise du Convoi. Il s'agit d'une lacune grave. Comme la Cour suprême l'énonce dans l'arrêt *Mason* (par. 74, renvoyant à l'arrêt *Vavilov*, par. 128), le fait qu'un décideur administratif n'ait « pas réussi à s'attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s'il était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise ».

[277] C'est particulièrement troublant dans le contexte d'une disposition législative qui prévoit que le Cabinet n'est pas autorisé à déclarer l'état d'urgence si, lorsqu'une seule province est

touchée, cette dernière est d'avis qu'elle a la capacité et les pouvoirs d'intervention pour y faire face. Si le point de vue d'une seule province (dans le cas où il s'agirait de la seule province touchée) est aussi important, il serait normal de s'attendre à ce que l'opposition de plusieurs provinces soit au moins sérieusement prise en considération, et non qu'il en soit en apparence fait abstraction.

[278] La même logique s'applique dans le contexte d'une déclaration d'état d'urgence qui touche plus d'une province. En vertu du paragraphe 25(2), le Cabinet peut déclarer l'état d'urgence avant de consulter une province touchée s'il est d'avis que celle-ci ne peut être convenablement consultée sans que soit compromise l'efficacité des mesures envisagées. Cependant, la province doit tout de même être consultée avant le dépôt de la motion de ratification devant le Parlement. Il s'agit d'une preuve supplémentaire que l'obligation de consulter les provinces touchées n'est pas simplement rhétorique et qu'elle constitue plutôt une condition essentielle.

[279] Le PGC a aussi fait valoir que les demandes de certaines provinces au gouvernement fédéral sollicitant de l'aide pour démanteler les blocus à certains points d'entrée démontrent l'incapacité provinciale : DA, vol. 6, onglet 13.9.1, pp. 3402 et 3403. Cet argument pose plusieurs problèmes.

[280] Premièrement, rien n'indique que le Cabinet s'est fondé sur ces demandes pour établir l'incapacité provinciale. Il convient également de noter qu'au moins une de ces demandes (celle du Manitoba) a été déposée plusieurs jours avant que la Loi ne soit réellement invoquée, ce qui

pourrait expliquer la raison pour laquelle le Manitoba (et l'Alberta, qui avait également déposé une demande semblable) était d'avis que le recours à la Loi n'était plus nécessaire le matin du 14 février 2022. Deuxièmement, il n'est pas raisonnable de considérer ces demandes comme des preuves, ou même des indices, d'une incapacité à l'échelle nationale, et de les utiliser pour soutenir la décision de déclarer l'état d'urgence dans tout le pays. Troisièmement, ce qui est peut-être l'élément le plus important, la coopération ordinaire entre le gouvernement fédéral et les provinces n'est pas un signe de situation de crise nationale, bien au contraire : elle fait partie intégrante de toute constitution fédérale. Dans le document de travail publié à l'époque où le projet de loi C-77 a été déposé au Parlement, le gouvernement alors en place a précisé que « l'aide que peut fournir le gouvernement fédéral sans avoir recours à des pouvoirs exceptionnels » était comprise dans la notion de capacité et de pouvoirs d'intervention des provinces : Protection civile Canada, Document de travail – Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence (1987), p. 66. Même si cette analyse portait sur la partie I de la Loi, il n'y a aucune raison de croire qu'elle n'est pas également applicable à la partie II.

[281] Le PGC soutient également, en s'appuyant sur l'usage du mot « province » au singulier dans la version anglaise de la définition de « situation de crise nationale » à l'article 3 de la Loi, que la question essentielle à trancher est [TRADUCTION] « de savoir si la crise va au-delà des frontières provinciales, ce qui empêche l'une ou l'autre des provinces de régler la crise tout entière, ou si au moins une province a indiqué qu'elle n'avait pas la capacité ou les pouvoirs d'intervention pour faire face à la situation de crise, de sorte que les provinces sont incapables de résoudre collectivement la crise ». Avec égards, cet argument ne peut être retenu.

[282] Tout d'abord, cet argument est incompatible avec le paragraphe 33(2) de la *Loi d'interprétation*, qui dispose que le pluriel ou le singulier s'appliquent, le cas échéant, à l'unité et à la pluralité. Cette règle est confirmée par la version française de la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui fait référence à « la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces » (non souligné dans l'original). Au bout du compte, déterminer si un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence est devenu une situation de crise nationale n'est pas un exercice purement mathématique, mais repose plutôt sur l'évaluation de la nature et de l'intensité des faits et de la situation en cause.

[283] De plus, le critère pour établir l'incapacité provinciale ne peut pas simplement être que la situation de crise dépasse les frontières provinciales, de sorte qu'aucune province ne puisse résoudre seule la crise dans son entier. Étant donné que les provinces ne peuvent pas agir hors de leur territoire, cela signifierait que, chaque fois qu'une situation dépasserait les frontières d'une province, il serait satisfait au critère de la capacité ou des pouvoirs d'intervention des provinces. Cette interprétation serait manifestement incompatible avec l'économie générale et le caractère de « dernier recours » de la Loi.

[284] Il serait inutile de consulter chaque province touchée par l'état d'urgence, conformément au paragraphe 25(1), si la Loi pouvait être invoquée aussitôt qu'il est conclu qu'une province n'a pas la capacité ou les pouvoirs d'intervention pour faire face adéquatement à la crise. En fait, le paragraphe 25(3) repose sur la notion que l'état d'urgence peut se limiter à une seule province et que, dans ces circonstances, la déclaration d'état d'urgence ne sera pas de portée nationale et se limitera à la province.

[285] À ce sujet, le PGC semble faire valoir implicitement que le gouvernement fédéral est autorisé à intervenir et à déclarer l'état d'urgence même si les provinces ne sont pas en faveur des mesures à prendre et ne sont pas prêtes à les mettre en œuvre. C'est une interprétation à laquelle il ne faut pas souscrire, à la fois parce qu'elle est contraire au libellé de l'article 3 et parce qu'elle est incompatible avec le fondement constitutionnel de la Loi. La définition de « situation de crise nationale » renvoie à une situation qui échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces, et non à sa volonté d'agir. Si le législateur avait souhaité qu'elle soit interprétée différemment, il aurait libellé la définition autrement, par exemple en utilisant les mots « qui dépasse les frontières d'une province ».

[286] Dans une fédération, les provinces devraient déterminer elles-mêmes la meilleure façon de faire face à une situation critique, particulièrement lorsqu'elle entraîne principalement l'application du *Code criminel* par les forces policières. Le pouvoir de déclarer l'état d'urgence (et la suspension du partage des pouvoirs prévu par la Constitution qui en découle) ne peut pas servir à passer outre la décision du gouvernement provincial de ne pas utiliser ses pouvoirs ou de les utiliser d'une façon qui ne correspond pas aux préférences du gouvernement fédéral. Tant qu'une situation n'échappe pas à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces, il faudrait les laisser se débrouiller. Évidemment, le gouvernement fédéral pourrait tout de même déclarer l'état d'urgence si la situation menaçait gravement sa capacité à protéger la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du Canada, conformément au deuxième volet de la définition de « situation de crise nationale » à l'article 3 de la Loi.

[287] Pour les motifs qui précèdent, nous sommes d'avis que le Cabinet n'avait pas de motifs raisonnables de croire qu'il existait une situation de crise nationale, compte tenu du libellé de la Loi, de son fondement constitutionnel et du dossier dont il disposait au moment où la décision a été prise. Par conséquent, considérant que les deux autres conditions régissant la déclaration d'état d'urgence n'étaient pas remplies non plus, nous sommes d'avis que la décision d'émettre la Proclamation n'était pas raisonnable et outrepassait les pouvoirs conférés par la Loi.

C. *Les questions en litige relatives à la Charte*

[288] Aux termes du préambule de la *Loi sur les mesures d'urgence*, en prenant à titre temporaire des mesures extraordinaires en vertu de la Loi, le GEC est assujetti à la Charte.

[289] Bien que les intimés n'aient pas contesté la validité constitutionnelle de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ils allèguent que certaines des mesures temporaires prises pour mettre fin aux protestations contrevenaient à plusieurs dispositions de la Charte. Plus précisément, ils ont affirmé devant la Cour fédérale que le Règlement portait atteinte à plusieurs des libertés fondamentales garanties par l'article 2 de la Charte. Les intimés ont soutenu que l'interdiction de participer à une assemblée publique énoncée à l'article 2 du Règlement, l'interdiction de se déplacer à destination d'une assemblée publique énoncée à l'article 4 et l'interdiction de rendre disponibles des biens pour faciliter une telle assemblée ou y participer énoncée à l'article 5 entraînaient les formes fondamentales et essentielles de la participation démocratique, ce qui portait atteinte aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association garanties par les alinéas 2b), c) et d) de la Charte.

[290] Les intimés ont également fait valoir que le paragraphe 10(2) du Règlement (qui crée des pénalités pour quiconque contrevient aux mesures extraordinaires temporaires, y compris des amendes maximales de 5 000 \$ et un emprisonnement maximal de cinq ans) fait jouer le droit à la liberté protégé par l'article 7 de la Charte et que cette disposition du Règlement avait une portée excessive en raison des lieux qu'elle visait.

[291] Finalement, les intimés ont affirmé que trois dispositions du Décret contrevenaient au droit des manifestants à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives garanti par l'article 8.

[292] La Cour fédérale a rejeté les arguments des intimés concernant les alinéas 2c) et 2d) ainsi que ceux concernant l'article 7 de la Charte. Toutefois, elle a conclu que le Règlement violait l'alinéa 2b) et l'article 8 de la Charte, et que ces atteintes n'étaient pas justifiées au regard de l'article premier.

[293] La décision de la Cour fédérale à l'égard des allégations de violation de l'alinéa 2d) et de l'article 7 de la Charte n'a pas été portée en appel.

[294] Toutefois, le PGC interjette appel de la décision de la Cour fédérale concluant à la violation de l'alinéa 2b) et de l'article 8 et à l'absence de justification au regard de l'article premier de la Charte. L'ACLC et la Fondation interjettent un appel incident, soutenant que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le Règlement ne contrevenait pas à

l’alinéa 2c) de la Charte et que toute restriction de la liberté de réunion des manifestants ne pouvait être justifiée au regard de l’article premier.

[295] Chacun de ces arguments est examiné ci-dessous. Toutefois, il est nécessaire de se pencher préalablement sur la norme de contrôle applicable aux conclusions de la Cour fédérale à l’égard des questions relatives à la Charte.

(1) La norme de contrôle applicable aux questions en litige relatives à la Charte

[296] La Cour suprême a conclu dans l’arrêt *Vavilov*, au paragraphe 53, que la norme de la décision correcte s’applique aux questions constitutionnelles. Il en est ainsi parce que les questions constitutionnelles demandent une réponse décisive et définitive des cours de justice : *Vavilov*, par. 17, 55 et 57. Plus récemment, dans l’arrêt *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13 [*Société des casinos*], la Cour suprême a conclu que la norme de la décision correcte s’applique aux questions de droit et aux questions mixtes de fait et de droit dans le contexte de la Charte. Cela comprend les conclusions qui déterminent si les faits d’une affaire satisfont aux critères juridiques applicables, étant donné que de telles questions impliquent que soit pondérée l’importance constitutionnelle des conclusions factuelles tirées de la situation des demandeurs au regard de la liberté en cause : *Société des casinos*, par. 45, 94 et 97.

[297] En revanche, des conclusions purement factuelles pouvant être isolées de l’analyse constitutionnelle commandent la déférence. En effet, la primauté du droit n’exige pas qu’il y ait

une réponse décisive et définitive à l’égard de telles questions, étant donné qu’elles varient d’un dossier à l’autre : *Société des casinos*, par. 97.

(2) L’alinéa 2b) de la Charte

[298] L’alinéa 2b) de la Charte dispose que chacun a la « liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression, y compris la liberté de presse et des autres moyens de communication ». En l’espèce, une des dispositions en cause est le paragraphe 2(1) du Règlement, aux termes duquel « [i]l est interdit de participer à une assemblée publique dont il est raisonnable de penser qu’elle aurait pour effet de troubler la paix » par divers moyens, notamment « en entravant gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens ». Il interdisait également d’« entrav[er] le fonctionnement d’infrastructures essentielles » et de « favoris[er] l’usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens ».

[299] Le paragraphe 4(1) du Règlement est aussi en cause. Il dispose qu’« [i]l est interdit de se déplacer à destination ou à l’intérieur d’une zone où se tient une assemblée visée au paragraphe 2(1) ». Les intimés contestent également l’article 5 du Règlement, aux termes duquel « [i]l est interdit, directement ou non, d’utiliser, de réunir, de rendre disponibles ou de fournir des biens – ou d’inviter une personne à le faire – pour participer à toute assemblée visée au paragraphe 2(1) ou faciliter une telle assemblée ou pour en faire bénéficier une personne qui participe à une telle assemblée ou la facilite ».

[300] La Cour fédérale a conclu que les dispositions contestées du Règlement avaient une portée excessive puisqu'elles pouvaient s'appliquer aux manifestants pacifiques qui souhaitaient seulement soutenir la manifestation en brandissant des affiches sur la Colline parlementaire (les « manifestants pacifiques »).

[301] Même si ces manifestants n'allaient vraisemblablement pas être la cible de l'action des forces policières, ils auraient néanmoins pu faire l'objet de mesures d'application de la loi à l'instar des manifestants qui avaient immobilisé leur camion sur la rue Wellington et qui se comportaient d'une manière dont il était raisonnable de penser qu'elle troublerait la paix. La Cour fédérale a donc conclu qu'il y avait eu atteinte à la liberté d'expression des manifestants pacifiques qui ne participaient pas aux actes qui troublaient la paix.

[302] En ce qui concerne la justification au regard de l'article premier, la Cour fédérale a conclu que le GEC visait un objectif urgent et réel quand il a adopté le Règlement et que cette décision avait un lien rationnel avec son objectif de mettre fin aux blocus. Toutefois, la Cour a conclu que le PGC n'avait pas démontré que le droit à la liberté d'expression des manifestants avait été restreint « aussi peu qu'il est raisonnablement possible de le faire », à l'intérieur d'une gamme de solutions raisonnables : *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37 [Hutterian Brethren], par. 194.

(a) *Les arguments du PGC*

[303] Le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le Règlement restreignait de façon injustifiable le droit à la liberté d'expression des manifestants garanti par l'alinéa 2b) de la Charte. Il affirme que le Règlement avait pour seul but de faire cesser les activités illégales dans tout le Canada et de dissuader la participation à celles-ci dans le but de mettre fin aux situations qui avaient mené à la Proclamation de façon rapide, ordonnée et pacifique.

[304] Selon le PGC, les mesures temporaires, dont le Règlement, avaient une portée limitée et étaient proportionnelles et adaptées aux objectifs qu'elles visaient, dans le respect des droits garantis par la Charte. Bien que le Règlement ait restreint le droit à la liberté d'expression des manifestants, cette restriction était minimale, temporaire et justifiée en raison de l'état d'urgence alors en cours.

[305] En outre, le PGC souligne que l'alinéa 2b) de la Charte ne protège pas toutes les activités associées aux manifestations, notamment la violence ou les menaces de violence qui minent l'État de droit.

[306] Selon le PGC, les activités purement physiques, comme des blocus qui font usage de la contrainte physique, peuvent renforcer une manifestation ou en alimenter l'infrastructure, mais elles ne transmettent pas elles-mêmes une signification. Par conséquent, elles ne sont pas considérées comme des activités expressives à l'intérieur du champ d'activité protégé par

l’alinéa 2b) de la Charte : *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, [1989] A.C.S. n° 36 [*Irwin Toy*], par. 41. Le Règlement interdit seulement la participation à des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu’elles auraient pour effet de troubler la paix en entravant gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens, en entravant le fonctionnement d’infrastructures essentielles ou en favorisant la violence grave ou des menaces de violence. De telles actions ne sont pas protégées par la Constitution ni à l’abri de limites raisonnables.

[307] Le PGC soutient que, si certaines formes de participation aux assemblées du Convoi étaient considérées comme des formes protégées d’expression politique, la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que les limites à cette expression n’étaient pas justifiées au regard de l’article premier de la Charte. Il affirme que ces mesures étaient un moyen proportionnel d’atteindre l’objectif du Règlement, soit de mettre fin pacifiquement aux situations d’occupation illégale et aux blocus et de prévenir toute récidive.

[308] Le PGC souligne qu’il est essentiel de bien qualifier l’objectif du Règlement pour évaluer si le moyen choisi était proportionnel pour l’atteindre. Dans sa décision, la Cour fédérale a défini l’objectif à la fois du Règlement et du Décret comme étant d’« éliminer les blocages qui avaient été mis en place dans le cadre de la manifestation ». Toutefois, la Cour a omis d’évaluer la façon dont ces mesures avaient été mises en œuvre pour atteindre l’objectif, ce qui a compromis son analyse.

[309] Le PGC fait observer que le Règlement a été pris le 15 février 2022, soit le lendemain des arrestations et de la découverte d'une cache d'armes à feu, de chargeurs de grande capacité et de gilets pare-balles arborant l'emblème de « Diagolon » à Coutts. Puisqu'il ne connaissait pas l'avenir, le GEC ne pouvait pas savoir que le blocus frontalier à Coutts avait en fait été levé ni que les lois en vigueur s'avéreraient efficaces pour mettre fin aux manifestations en Alberta. De plus, le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menacerait davantage la sécurité des Canadiens était réel et la situation au Canada le 14 février 2022 demeurait « préoccupante, volatile et imprévisible » : exposé visé à l'article 58, p. 4. De nouvelles manifestations continuaient d'apparaître et il était impossible de savoir où le prochain blocus surgirait. Les blocus et les occupations dans tout le pays étaient un phénomène national qui demandait une solution nationale.

[310] Le PGC soutient également que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le Règlement n'était pas proportionnel, étant donné qu'il n'est pas nécessaire que la restriction à la liberté garantie par la Charte soit, « en rétrospective, parfaitement équilibrée, mais seulement qu'elle soit "raisonnable" et que sa "justification puisse se démontrer" » : *Hutterian Brethren*, par. 37. Le PGC avance que le GEC a choisi des mesures qui, en l'espèce, constituaient une atteinte minimale, particulièrement vu l'urgence et les circonstances uniques de la crise.

[311] Selon le PGC, la Cour fédérale a aussi commis une erreur en concluant que le GEC aurait dû se contenter d'options qui auraient été moins efficaces pour atteindre les objectifs du Règlement. Il était nécessaire d'expulser tout le monde, y compris les personnes qui voulaient simplement « brandi[r] des affiches sur la colline parlementaire », et de leur interdire l'accès au

site des manifestations, afin de réduire l'envergure des manifestations et de rétablir l'ordre public de manière permanente par des moyens sécuritaires et efficaces. Le PGC soutient que la Charte n'exige pas que l'utilisation privée d'espaces publics soit régie par des règles absolues, une rigidité inutile ou un manque de bon sens, et il affirme que la Cour fédérale a commis une erreur en assimilant l'occupation de la capitale du Canada et l'ingérence active dans le processus démocratique à une manifestation fondamentalement politique.

[312] Le PGC mentionne que, durant l'occupation, de nombreuses fonctions du gouvernement, y compris les séances du Parlement et l'administration quotidienne du gouvernement dans son ensemble, étaient compromises. Comme la Cour fédérale l'a noté, les conditions au centre-ville d'Ottawa étaient « intolérables » en raison de la manifestation, qui à ce moment avait atteint le statut de blocage. Même si les images diffusées de gens en train de se prélasser dans un spa et de jeux gonflables installés à proximité de la Colline parlementaire dénotaient une intention inoffensive de la part des manifestants, « il y avait certainement des manifestants sur place et dans les autres blocages au pays dont les desseins étaient plus malveillants » (*Nagle*, par. 243).

[313] Le PGC fait valoir que, dans une telle situation, soit en présence d'intérêts et de droits conflictuels, la Cour fédérale n'avait pas à intervenir du seul fait qu'avec un examen *a posteriori*, elle a pu imaginer un moyen plus adéquat, moins attentatoire, de remédier au problème. La déférence est justifiée étant donné que le moyen privilégié par le GEC a été choisi « parmi une gamme de solutions raisonnables au problème visé » : *R. c. Sharpe*, 2001 CSC 2 [*Sharpe*], par. 96; *Hutterian Brethren*, par. 85. Pendant la période limitée où les dispositions ont été en vigueur, les manifestants pacifiques étaient libres de manifester à l'extérieur des zones désignées.

De plus, une fois l'ordre rétabli et la Proclamation abrogée, ils ont pu retourner manifester sur la Colline parlementaire.

[314] Le PGC affirme que le Règlement satisfaisait au critère de l'atteinte minimale et que ses avantages pour la collectivité l'emportaient sur d'éventuels effets préjudiciables. Par conséquent, toute violation du droit à la liberté d'expression des manifestants garanti par l'alinéa 2b) était proportionnelle et justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

(b) *Les arguments des intimés*

[315] Les intimés soutiennent que l'alinéa 2b) de la Charte accorde la protection la plus étendue possible de la liberté d'expression et que [TRADUCTION] « le droit de protester contre l'action gouvernementale touche à l'essence même de la garantie de la liberté d'expression » : *Figueiras v. Toronto (Police Services Board)*, 2015 ONCA 208 [*Figueiras*], par. 69, renvoyant à *Ontario Teachers' Federation v. Ontario (Attorney General)*, [2000] O.J. n° 2094, 49 O.R. (3^e) 257 (C.A.) [*Ontario Teachers' Federation*], par. 34. L'alinéa 2b) protège aussi toute activité expressive qui « tente de transmettre une signification » : *Irwin*, par. 41. L'objectif de protéger la liberté d'expression est d'« assurer que chacun puisse manifester ses pensées, ses opinions, ses croyances [...] aussi impopulaires, déplaisantes ou contestataires soient-elles ».

[316] Même si le PGC affirme que le Règlement ne contrevenait pas à l'alinéa 2b) de la Charte parce qu'il avait pour but de mettre un terme aux blocus et aux manifestations perturbatrices qui ne sont pas protégés par celle-ci, il fait abstraction du fait que le Règlement avait pour but de

mettre fin aux blocus et aux perturbations en éradiquant les manifestations dans leur entier. Le Règlement interdisait non seulement la création de blocus, mais aussi la participation aux manifestations qui étaient susceptibles d'y mener. Dans le Règlement, la définition de « troubler la paix » comprend non seulement les blocus, mais aussi les « entraves » au commerce ou à la circulation des personnes et des biens. Ainsi, quiconque participait à une manifestation susceptible de troubler la paix était passible d'un emprisonnement de cinq ans, peu importe ce que la personne faisait réellement durant la manifestation et peu importe si elle avait participé ou non à l'acte ayant troublé la paix. Les intimés soutiennent donc que le Règlement interdisait même les activités qui étaient loin de constituer de la violence.

[317] En criminalisant ainsi la manifestation dans son entier, le Règlement a limité la liberté d'expression des manifestants pacifiques qui souhaitaient exprimer leur insatisfaction au sujet des politiques gouvernementales, mais qui n'avaient pas l'intention de participer aux blocus.

[318] Les intimés soutiennent que la restriction relative aux déplacements prévue à l'article 4 du Règlement était également de portée excessive, car elle visait les simples piétons se dirigeant vers une assemblée publique où d'autres personnes entravaient la circulation, même s'ils n'avaient pas l'intention de les aider ni de se joindre à elles pour entraver la circulation. De plus, en interdisant à quiconque de fournir des « biens » aux personnes participant à une « assemblée publique », qui est définie en termes très généraux, l'article 5 s'appliquait à quiconque donnait de l'eau ou de la nourriture à une personne qui se tenait sur la Colline parlementaire de manière pacifique pendant que d'autres entravaient la circulation.

[319] Chacune de ces personnes était passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans, non pas en raison d'actes qu'elle aurait commis, mais parce qu'elle se trouvait au même événement que d'autres personnes qui troublaient la paix ou étaient susceptibles de le faire.

[320] Enfin, les intimés affirment que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant que la restriction à la liberté d'expression créée par le Règlement n'était pas justifiée au titre de l'article premier de la Charte, car, du fait qu'elle visait autant les personnes qui avaient stationné leur camion sur la rue Wellington à Ottawa que les manifestants pacifiques, elle était de portée excessive. Les membres des deux groupes s'exposaient aux mêmes peines, soit à une amende maximale de 5 000 \$ et à un emprisonnement maximal de cinq ans. En outre, le GEC aurait pu choisir d'autres mesures moins attentatoires, dont circonscrire la portée du Règlement aux lieux où les manifestations se déroulaient réellement, plutôt que de l'étendre à tout le pays.

(c) *Analyse*

(i) *L'alinéa 2b) de la Charte et l'expression politique*

[321] La liberté d'expression est l'une des quatre libertés fondamentales garanties par l'article 2 de la Charte.

[322] Même si l'alinéa 2b) de la Charte garantit la liberté d'expression, celle-ci n'est pas seulement une création de la Charte. Elle constitue plutôt « l'un des concepts fondamentaux sur lesquels repose le développement historique des institutions politiques, sociales et éducatives de la société occidentale » : *SGDMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573, 1986 CanLII 5

(CSC) [*Dolphin Delivery*]. En effet, la démocratie représentative « est en grande partie le fruit de la liberté d'exprimer des idées divergentes et d'en discuter » : *Dolphin Delivery*, par. 12, pour les deux citations.

[323] Aux termes de l'article 2 de la Charte, la liberté d'expression est une « liberté fondamentale » « parce que dans une société libre, pluraliste et démocratique, nous attachons une grande valeur à la diversité des idées et des opinions qui est intrinsèquement salutaire tant pour la collectivité que pour l'individu » : *Irwin Toy*, par. 41. En effet, la liberté d'expression est « une caractéristique nécessaire de la démocratie moderne » : *Dolphin Delivery*, par. 14.

[324] En outre, la Cour suprême a conclu que « [l]e lien entre la liberté d'expression et le processus politique est peut-être la cheville ouvrière de la garantie énoncée à l'al. 2b) », et que « ce lien tient dans une large mesure à l'engagement du Canada envers la démocratie » : *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, [1990] A.C.S. n° 131 [*Keegstra*], par. 89. La Cour suprême a également rappelé à maintes reprises que « la démocratie libérale exige la libre expression des opinions politiques et que le discours politique représente un aspect fondamental de la liberté d'expression garantie par la Charte canadienne des droits et libertés » : *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33 [*Harper*], par. 1, 47, 66 et 84.

[325] En effet, la Cour suprême a affirmé que « [l]e discours politique [...] représente la forme d'expression la plus importante et la plus protégée », car il « constitue un aspect fondamental de la garantie relative à la liberté d'expression » : *Harper*, par. 11 (non souligné dans l'original), citant *R. c. Guignard*, 2002 CSC 14, par. 20; *Sharpe*, par. 23; *Thomson Newspapers Co. c.*

Canada (Procureur général), [1998] 1 R.C.S. 877, 1998 CanLII 829 (CSC) [*Thomson Newspapers*], par. 92; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, 1990 CanLII 24 (CSC), p. 175 [*Comité pour la République du Canada*]; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326, 1989 CanLII 20 (CSC), p. 1336; *Irwin Toy*, par. 41.

[326] En raison de l'importance du discours politique et du fait que celui-ci constitue un aspect fondamental de la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte, il « commande un haut degré de protection constitutionnelle » : *Harper*, par. 84, et peut seulement être restreint pour des raisons sérieuses et impérieuses. De plus, une protection étendue est exigée à l'étape de l'alinéa 2b), étant entendu que l'État peut restreindre la liberté d'expression lorsqu'il peut le justifier au sens de l'article premier de la Charte : *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, par. 79

[327] La Cour suprême a conclu dans l'arrêt *Irwin Toy* que la première étape de l'analyse de l'alinéa 2b) exige que la cour détermine si l'activité réglementée relève du champ des activités protégées par la liberté d'expression. Si l'activité réglementée a un contenu expressif et ne transmet pas de signification par une forme d'expression violente, elle est à première vue protégée par l'alinéa 2b) de la Charte : *Irwin Toy*, par. 41.

[328] La deuxième étape de l'analyse préconisée dans l'arrêt *Irwin Toy* exige que la Cour détermine si l'objet ou l'effet de l'action gouvernementale visée était de restreindre la liberté d'expression : *Irwin Toy*, par. 45. Si oui, son objet porte atteinte à la liberté d'expression garantie

par l’alinéa 2b) : *Irwin Toy*, par. 55. La troisième étape de l’analyse consiste à déterminer si l’atteinte à la liberté d’expression était justifiée au regard de l’article premier de la Charte : *Weisfeld c. Canada*, [1995] 1 C.F. 68, 1994 CanLII 3503 (CAF), p. 87 [*Weisfeld*].

- (ii) Étape 1 : L’activité réglementée relève-t-elle du champ des activités protégées par la liberté d’expression?

[329] Afin de déterminer s’il y a bel et bien eu une violation du droit à la liberté d’expression, la cour doit d’abord déterminer si l’activité en question relève du champ des activités protégées par la liberté d’expression.

[330] Dans l’examen de ce qui constitue une « expression », le libellé de l’alinéa 2b) est neutre quant au fond : la pertinence de l’opinion en question n’est pas prise en considération. La protection de la liberté d’expression a pour objectif d’« assurer que chacun puisse manifester ses pensées, ses opinions [...] aussi impopulaires, déplaisantes ou contestataires soient-elles » :

Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse), 2021 CSC 43, par. 59, renvoyant à *Irwin Toy*, par. 41. La seule exception à cette protection étendue concerne les actes d’expression qui sont des actes ou des menaces de violence.

[331] Comme il est indiqué plus haut, le PGC soutient que, bien que les activités purement physiques, comme les blocus qui font usage de la contrainte physique, puissent renforcer une manifestation ou en alimenter l’infrastructure, elles ne transmettent pas elles-mêmes une signification. Par conséquent, elles ne sont pas considérées comme des activités expressives à l’intérieur du champ d’activité protégé par l’alinéa 2b) de la Charte : *Irwin Toy*, par. 41. Le Règlement interdisait seulement la participation à des assemblées publiques dont il était

raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix en entravant gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens, en entravant le fonctionnement d'infrastructures essentielles ou en favorisant la violence grave ou des menaces de violence. Selon le PGC, de telles actions ne sont pas protégées par la Constitution ni exemptées de limites raisonnables.

[332] Toutefois, contrairement à l'observation du PGC selon laquelle les activités « purement physiques » ne sont pas expressives, la Cour suprême a reconnu que, sous réserve d'exceptions limitées, l'alinéa 2b) de la Charte protège « toute activité ou communication qui transmet ou tente de transmettre un message » : *Thomson Newspapers*, par. 81, renvoyant à *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, 1997 CanLII 326 (CSC), par. 31; *Société Radio-Canada c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 2, par. 34.

[333] Dans l'arrêt *Irwin Toy*, la Cour suprême reconnaît que l'alinéa 2b) de la Charte garantit la liberté d'expression, et pas seulement la liberté de parole, et que les activités sont expressives si elles tentent de transmettre une signification. En effet, elle a précisément donné comme exemple d'activité non verbale qui pourrait être qualifiée d'expressive le fait de garer sa voiture dans un endroit illégal ou non autorisé si la personne revendiquant les droits peut démontrer que son geste avait pour but de transmettre ou de tenter de transmettre une signification : *Irwin Toy*, par. 41 et 42. C'est manifestement le cas en l'espèce.

[334] On ne peut faire abstraction du symbole que représentent les lieux des manifestations, soit des postes frontaliers et la rue devant la Colline du Parlement, car ils transmettent également

un message : *Weisfeld*, par. 29. En effet, « la dissémination d'une idée [est] la plus efficace lorsqu'elle jouit d'un nombre important d'interlocuteurs » et « la structure économique et sociale de notre société fait en sorte que le plus grand nombre d'individus, c.-à-d., d'interlocuteurs potentiels, se trouve souvent en des lieux qui relèvent de la propriété de l'État » : *Comité pour la République du Canada*, par. 11. Des lieux qui relèvent de la propriété de l'État, comme les postes frontaliers et la Colline parlementaire, sont donc des lieux parfaits pour les personnes qui souhaitent s'exprimer.

[335] En conséquence, nous sommes d'avis que les manifestations et les blocus en cause dans la présente affaire étaient des activités qui, de toute évidence, tentaient de transmettre une signification et constituaient une « expression » au sens de l'alinéa 2b) de la Charte.

[336] Vu la conclusion que les activités des manifestants constituaient une « expression », la question suivante consiste à déterminer s'il existait des circonstances justifiant l'exclusion des activités expressives de la sphère des activités protégées par l'alinéa 2b) : *Irwin Toy*, par. 52.

[337] Même si la Charte protège vigoureusement les manifestations, ce ne sont pas toutes les activités qui y sont associées qui relèvent des libertés garanties par l'article 2, y compris la liberté d'expression. Il est mentionné plus haut que l'alinéa 2b) de la Charte ne protège pas l'écrit ou le discours qui exprime la violence ou la menace de recourir à la violence : *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, par. 112; *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, par. 28; *Dolphin Delivery*, par. 20.

[338] Comme la violence elle-même, la menace de violence « sape les conditions et les valeurs sociales mêmes qui sont essentielles à la pérennité de la liberté d'expression » et « prive de la liberté de choix et compromet la liberté d'action », ce qui mine la primauté du droit : *R. c. Khawaja*, 2012 CSC 69 [*Khawaja*], par. 67 et 70.

[339] Par leur nature, les manifestations sont perturbatrices. En effet, la perturbation fait partie intégrante de l'expression. Manifester est [TRADUCTION] « une activité expressive bien établie » : *Figueiras*, par. 69. Il a aussi été affirmé que [TRADUCTION] « le droit de protester contre l'action gouvernementale touche à l'essence même de la garantie de la liberté d'expression » : *Ontario Teachers' Federation*, par. 34.

[340] De plus, la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé [TRADUCTION] « [qu']une manifestation ne cesse pas d'être pacifique simplement parce que les manifestants sont bruyants et en colère » : *Bracken v. Fort Erie (Town)*, 2017 ONCA 668, par. 51.

[341] Le PGC soutient que le Règlement ne contrevenait pas à l'alinéa 2b) de la Charte parce qu'il avait pour but de mettre un terme aux blocus et aux manifestations perturbatrices qui ne sont pas protégés par cette disposition. Cependant, le Règlement allait encore plus loin : il avait pour but de mettre fin aux blocus et aux perturbations en éradiquant des manifestations dans leur entier, s'appliquant tout autant aux personnes commettant des actes de violence qu'à celles prenant part à des activités pacifiques et non violentes.

[342] Le Règlement interdisait donc les manifestations pacifiques de nature politique, entravant les formes fondamentales et essentielles de la participation démocratique, notamment les manifestations d’Ottawa où des manifestants scandaient des slogans, brandissaient des affiches et exprimaient leurs croyances et leurs opinions politiques de manière entièrement pacifique. De plus, comme les intimés le font valoir, le Règlement interdisait non seulement la création de blocus, mais aussi la participation à une manifestation qui était susceptible d’y mener, peu importe ce que les personnes faisaient réellement durant la manifestation.

[343] Il est vrai que certains manifestants ont réellement troublé la paix en bloquant le centre-ville d’Ottawa, en faisant du bruit sans interruption avec des klaxons de camion, des sifflets de train et des feux d’artifice, en faisant la fête tard dans la nuit et en poussant des cris au nom de la « liberté », amplifiés par des mégaphones. Même si la situation était indubitablement perturbatrice et très dérangeante pour les résidents du centre-ville, il s’agissait d’une activité expressive non violente qui tentait manifestement de transmettre l’insatisfaction des manifestants à l’égard des politiques fédérales en matière de COVID-19.

[344] Toutefois, comme l’a conclu la Cour fédérale, le Règlement s’appliquait non seulement aux personnes impliquées dans des activités non pacifiques comme celles décrites au paragraphe précédent, mais aussi aux manifestants pacifiques. Ces derniers auraient contrevenu à l’article 2 du Règlement par leur simple présence sans violence à une manifestation. De plus, ils auraient pu faire l’objet de mesures d’application de la loi au même titre que les manifestants qui avaient immobilisé leur camion sur la rue Wellington ou qui se comportaient d’une manière dont il était raisonnable de penser qu’elle troublerait la paix.

[345] Ainsi, le Règlement criminalisait la simple présence de qui que ce soit aux manifestations, que la personne ait participé ou non à l'acte de violence ou à l'acte qui a troublé la paix. En criminalisant la manifestation dans son entier, le Règlement limitait la liberté d'expression des manifestants qui souhaitaient exprimer leur insatisfaction au sujet des politiques gouvernementales de manière pacifique et non violente.

[346] Les actes de telles personnes ne justifiaient pas l'exclusion de leurs activités expressives de la sphère des activités protégées par l'alinéa 2b) de la Charte, étant donné que leurs activités ne transmettaient pas de signification par une forme d'expression violente. Leurs activités sont donc à première vue protégées par l'alinéa 2b) : *Irwin Toy*, par. 41.

(iii) Étape 2 : L'objet ou l'effet du Règlement était-il de restreindre la liberté d'expression?

[347] La deuxième étape de l'analyse préconisée dans l'arrêt *Irwin Toy* exige que la cour détermine si l'objet ou l'effet de l'action gouvernementale visée était de restreindre la liberté d'expression : *Irwin Toy*, par. 45.

[348] Il est mentionné dans la section précédente des présents motifs que l'effet du Règlement était de criminaliser la participation de qui que ce soit à des assemblées publiques dont il était raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix, y compris les manifestants pacifiques.

[349] En criminalisant les manifestations dans leur entier, le Règlement a limité non seulement la liberté d'expression des personnes qui prenaient part à des activités qui troublaient la paix,

mais aussi celle des manifestants qui souhaitaient exprimer leur insatisfaction à l'égard des politiques gouvernementales de manière pacifique et non violente, qui n'avaient pas l'intention de participer aux blocus ni d'entraver la circulation ou le fonctionnement d'infrastructures essentielles et qui n'appuyaient pas la violence grave ou les menaces de violence envers les personnes ou les biens. Néanmoins, ces personnes contrevenaient à l'article 2 du Règlement en raison de leur simple présence à une assemblée publique qui troublait la paix ou dont il était raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix. L'objet et l'effet du Règlement étaient donc de restreindre la liberté d'expression de ces personnes.

[350] La restriction relative aux déplacements prévue à l'article 4 du Règlement était également de portée excessive, car elle visait les simples piétons se dirigeant vers une assemblée publique où d'autres personnes entraient la circulation ou troublaient la paix, même s'ils n'avaient pas l'intention de les aider ni de se joindre à elles pour entraver la circulation. Encore une fois, ces personnes étaient passibles de poursuites, même si elles souhaitaient seulement se tenir silencieusement sur un terrain public en solidarité avec d'autres manifestants.

[351] De surcroît, en interdisant à quiconque de fournir des « biens » aux personnes participant à une « assemblée publique », qui est définie en termes très généraux, l'article 5 s'appliquait à quiconque donnait de la nourriture ou de l'eau aux personnes se tenant sur la Colline du Parlement de manière pacifique pendant que d'autres personnes entraient la circulation ou troublaient la paix. Cette disposition s'appliquait aussi à quiconque faisait un don en soutien aux manifestants pacifiques pour ajouter leur voix à l'appui des objectifs des manifestations. De toute évidence, il s'agissait d'une activité expressive.

[352] L'objet ou l'effet du Règlement était donc, de toute évidence, de restreindre la liberté d'expression de ces personnes.

[353] La question suivante consiste à déterminer si la restriction à la liberté d'expression imposée par le Règlement se justifiait au regard de l'article premier de la Charte.

(iv) Étape 3 : Les restrictions que le Règlement imposait à la liberté d'expression des manifestants étaient-elles justifiées au regard de l'article premier de la Charte?

[354] L'article premier de la Charte dispose que les droits que celle-ci protège ne peuvent être « restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

[355] Selon le PGC, à supposer que certaines formes de participation au Convoi soient considérées comme des formes protégées d'expression politique, la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que les restrictions imposées à ces droits d'expression par le Règlement n'étaient pas justifiées au regard de l'article premier de la Charte. Il affirme que le Règlement constituait un moyen proportionnel pour le gouvernement d'atteindre son objectif, qui était de mettre fin pacifiquement aux occupations et blocus illégaux qui avaient des effets préjudiciables importants et de prévenir toute récidive.

[356] Il incombe à la partie qui demande le maintien d'une restriction à un droit ou à une liberté garantis par la Charte de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que cette restriction est justifiée : *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, 1986 CanLII 46 (CSC), [Oakes], par. 66 et 67.

Les parties sont d'accord que le critère qui s'applique pour déterminer si le Règlement se justifie au regard de l'article premier de la Charte est celui qui a été énoncé pour la première fois par la Cour suprême dans l'arrêt *Oakes*.

[357] En d'autres mots, pour établir la justification au regard de l'article premier, le PGC doit démontrer que les objectifs du Règlement étaient urgents et réels. Il doit en outre démontrer que l'atteinte aux droits en cause était proportionnelle à l'importance de ces objectifs, que les moyens choisis avaient un lien rationnel avec les objectifs du Règlement et qu'ils portaient atteinte aux droits protégés « le moins possible » : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, 1985 CanLII 69 (CSC), par. 139. En d'autres termes, il doit établir que « la loi se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables » : voir *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, 1995 CanLII 64 (CSC) [*RJR-MacDonald Inc.*], par. 160.

[358] L'examen de la proportionnalité vise à orienter le processus par lequel sont soupesés les intérêts individuels et collectifs concurrents protégés par l'article premier de la Charte : *Keegstra*, par. 42.

[359] Qui plus est, les mesures contestées doivent se justifier par une « inférence rationnelle de la preuve ou des faits établis » : *RJR-MacDonald Inc.*, par. 128. De simples affirmations ne suffisent pas, il faut une preuve complétée par le bon sens et le raisonnement par déduction : *Sharpe*, par. 78.

[360] La plupart des intimés conviennent avec le PGC que le gouvernement fédéral avait un objectif réel et urgent lorsqu'il a pris le Règlement, à savoir l'élimination des blocus formés durant les manifestations. La Fondation et l'ACLC reconnaissent en outre que le Règlement avait un lien rationnel avec l'objectif qu'il était l'élimination des blocus. La question qui divise les parties est celle de l'atteinte minimale, c'est-à-dire si les mesures énoncées dans le Règlement portaient atteinte aussi peu qu'il était raisonnablement possible de le faire au droit des manifestants à la liberté d'expression.

[361] Le PGC note qu'il est essentiel de bien qualifier l'objectif du Règlement dans l'examen de la proportionnalité des moyens choisis pour l'atteindre. En l'espèce, toutefois, la Cour fédérale s'est limitée à définir l'objectif du Règlement et du Décret ensemble comme étant d'« éliminer les blocages qui avaient été mis en place dans le cadre de la manifestation ». Selon le PGC, bien que la Cour fédérale ait accepté que cet objectif fût réel et urgent et que les mesures choisies par le GEC avaient un lien rationnel avec celui-ci, elle n'a pas examiné la façon dont ces mesures avaient été mises en œuvre pour atteindre l'objectif, ce qui a compromis son analyse.

[362] Comme il est mentionné plus haut, le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le Règlement n'était pas proportionnel, car l'article premier de la Charte « n'exige pas que la restriction au droit soit, en rétrospective, parfaitement équilibrée, mais seulement qu'elle soit "raisonnable" et que sa "justification puisse se démontrer" » : *Hutterian Brethren*, par. 37. Il n'est pas non plus nécessaire de démontrer que le législateur a adopté les moyens les moins restrictifs d'atteindre ses objectifs pour établir que les mesures portent atteinte le moins possible aux droits en cause. Au contraire, il suffit de démontrer que les moyens ont été

choisis parmi une gamme de solutions raisonnables au problème visé, ce qui laisse une marge de manœuvre raisonnable à l'État.

[363] Le PGC soutient que, si le Règlement limitait le droit des manifestants à la liberté d'expression, les mesures choisies par le GEC en l'espèce y portaient atteinte le moins possible, car ces limites étaient minimales, temporaires et justifiées au regard de l'urgence et des circonstances uniques de l'état d'urgence qui se produisait.

[364] Cependant, la Cour suprême enseigne que la loi doit « être raisonnablement adaptée à ses objectifs » et « ne doit pas porter atteinte au droit plus qu'il n'est raisonnablement nécessaire de le faire, eu égard aux difficultés pratiques et aux pressions contradictoires qui doivent être prises en considération » : *Sharpe*, par. 96 [souligné dans l'original].

[365] Comme il est noté plus haut, le PGC soutient que le Règlement a été soigneusement conçu et faisait partie de la gamme des solutions raisonnables pour mettre fin aux blocus et occupations. Selon lui, la Cour fédérale a commis une erreur en omettant de considérer si, au moment pertinent, il était raisonnable pour le GEC de croire que les manifestations pouvaient s'étendre et que des mesures nationales étaient nécessaires. Il affirme que la Cour fédérale a plutôt tiré sa conclusion en se basant sur des faits postérieurs, sans accorder au GEC la déférence prévue par l'article premier de la Charte.

[366] En raison de l'occupation, plusieurs fonctions gouvernementales ont été compromises et la situation au centre-ville d'Ottawa était devenue intolérable vu le blocage. Le PGC affirme que,

pour cette raison, la Cour fédérale a commis une erreur en exigeant du GEC qu'il se contente de solutions qui auraient été moins efficaces pour atteindre les objectifs du Règlement. Il soutient qu'il était nécessaire, pour que la situation soit résolue en toute sécurité et avec efficacité et que l'ordre soit rétabli durablement, d'expulser tout le monde et d'interdire l'accès aux sites des manifestations.

[367] Le PGC soutient en outre qu'en présence d'intérêts et de droits conflictuels, comme en l'espèce, la Cour fédérale n'avait pas à intervenir du seul fait qu'avec un examen *a posteriori*, elle a pu imaginer un moyen plus adéquat, moins attentatoire, de régler le problème. La Cour fédérale a commis une erreur en ne faisant pas preuve de déférence envers le GEC alors que les moyens qu'il avait choisis appartenaient à une gamme de solutions raisonnables au problème visé. Les manifestants pacifiques pouvaient manifester à l'extérieur des zones interdites et, une fois l'ordre rétabli et la Proclamation révoquée, les manifestants pacifiques ont pu recommencer à manifester sur la Colline parlementaire.

[368] Le PGC soutient que, vu ces considérations, le Règlement portait atteinte le moins possible aux droits et que ses avantages pour la collectivité l'emportaient sur d'éventuels effets préjudiciables. Par conséquent, toute limite à la liberté d'expression des manifestants garantie par l'alinéa 2b) était proportionnelle et justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

[369] Les intimés soutiennent que le gouvernement aurait pu atteindre son objectif de façon moins attentatoire s'il avait circonscrit la portée géographique du Règlement aux lieux où les manifestations se produisaient réellement, plutôt que de l'étendre à l'échelle nationale. Par

exemple, le Règlement aurait pu viser uniquement l'Ontario, où il y avait le plus d'intransigeance. Selon le PGC, même si c'était le cas au moment où le Règlement a été pris, le gouvernement ne pouvait pas présumer que la situation n'évoluerait pas.

[370] Nous sommes d'accord, mais prenons note que, même si le GEC n'aurait pas pu savoir le 15 février 2022 que les lois existantes s'avéreraient efficaces en Alberta ni n'aurait pu savoir avec la moindre certitude que le blocus de la frontière à Coutts serait en fait résolu définitivement au moment où il a invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence* et pris le Règlement, il avait à sa disposition d'autres solutions, moins attentatoires.

[371] Par exemple, le GEC pouvait savoir le 15 février 2022 que la portée géographique du Règlement aurait pu être limitée à l'Ontario et à l'Alberta, où les manifestations étaient les plus actives. Le Règlement aurait pu être modifié par la suite pour viser d'autres provinces ou territoires, au besoin. Cette affirmation n'est pas [TRADUCTION] « basée sur des faits postérieurs ». Le libellé de la *Loi sur les mesures d'urgence* dispose expressément, au paragraphe 19(2), qu'il n'est pas nécessaire de déclarer l'état d'urgence à l'échelle nationale, il peut ne concerner « qu'une zone désignée du Canada ».

[372] Ou encore, le Règlement aurait été moins attentatoire si son application avait été limitée aux individus entravant la circulation ou se comportant d'une manière dont il était raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix. Le GEC aurait pu inclure dans le Règlement une exception pour les manifestants pacifiques.

[373] Rappelons que le Règlement visait non seulement les manifestants qui avaient stationné leur camion sur la rue Wellington et refusaient de se déplacer, qui entravaient la circulation ou qui par ailleurs se comportaient d'une manière dont il était raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix, mais aussi les manifestants pacifiques. De toute évidence, le Règlement ne portait pas atteinte le moins possible aux droits de ces derniers.

[374] En d'autres mots, le GEC aurait pu atteindre l'objectif du gouvernement fédéral en faisant porter le Règlement sur les participants aux blocus en tant que tels plutôt que d'interdire la participation à une manifestation qui comprenait un blocage. Plutôt que d'interdire la participation à une manifestation qui comprenait un blocage, le GEC aurait pu interdire la création de blocus et lier cette interdiction à l'acte d'entraver la circulation, ce qui aurait créé une distinction entre les manifestants pacifiques et ceux créant les blocus.

[375] En fait, l'interdiction de créer des blocus est l'approche qu'ont adoptée la Nouvelle-Écosse et l'Ontario lorsqu'elles ont déclaré l'état d'urgence, ce qui a été fait dans les deux cas avant le 15 février 2022.

[376] Le règlement *Highway Blockade Ban* (Interdiction de barrage routier) (directive du ministre pendant un état d'urgence, article 14 de l'*Emergency Management Act*, 22-002, 28 janvier 2022) pris par la Nouvelle-Écosse liait l'interdiction à des actes précis d'entrave à la circulation normale des véhicules, ce qui créait une distinction entre les manifestants qui protestaient pacifiquement contre le gouvernement et ceux qui créaient des blocus et entravaient la circulation. En outre, la directive ne prévoyait pas de sanctions pénales. Elle prévoyait plutôt

des amendes de 3 000 \$ à 10 000 \$ pour les individus et de 20 000 \$ à 100 000 \$ pour les sociétés.

[377] Semblablement, le règlement sur l'état d'urgence de l'Ontario limitait les interdictions aux personnes qui participaient réellement au préjudice particulier des blocus. Le règlement *Infrastructures essentielles et voies publiques*, Règl. de l'Ont. 71/22, interdisait à quiconque d'entraver l'accès aux infrastructures essentielles et aux autoroutes, ce qui conférait aux policiers le pouvoir d'ordonner à une personne de déplacer ou de retirer des objets comme des camions, s'ils avaient des motifs raisonnables de croire que la personne contrevenait au règlement. Si la personne n'obtempérait pas, la police pouvait retirer l'objet.

[378] La Cour fédérale n'a donc pas commis d'erreur en concluant que les limites à la liberté d'expression créées par le paragraphe 2(1) du Règlement n'étaient pas justifiées au regard de l'article 1 de la Charte, parce que sa portée était trop large et que l'atteinte n'était donc pas minimale.

[379] La portée de l'article 4 du Règlement était elle aussi trop large. Elle englobait les manifestants pacifiques qui étaient de simples piétons se dirigeant vers une assemblée publique où d'autres personnes entraient la circulation, même s'ils n'avaient aucune intention de les aider ni de se joindre à elles pour entraver la circulation. Ces individus étaient visés par le Règlement et étaient passibles d'un emprisonnement maximal de cinq ans, non pas en raison d'actes qu'ils auraient commis, mais parce qu'ils se seraient trouvés au même événement que d'autres personnes qui troublaient la paix ou étaient susceptibles de le faire.

[380] De plus, en interdisant à quiconque de fournir des « biens » aux personnes participant à une « assemblée publique », l'article 5 du Règlement s'appliquait à quiconque donnait de l'eau ou de la nourriture aux manifestants pacifiques, pendant que d'autres entravaient la circulation, ce qui encore une fois limitait les droits de personnes qui n'avaient rien fait pour troubler la paix.

[381] L'analyse de l'atteinte minimale ne sert pas à déterminer si le GEC a choisi le moyen « le plus efficace » d'atteindre son objectif. En effet, « le tribunal n'a pas à être convaincu que la solution de rechange permettrait d'atteindre l'objectif exactement dans la même mesure que la mesure contestée » : *Hutterian Brethren*, par. 55. L'analyse sert plutôt à déterminer s'il existait une autre solution, portant moins atteinte aux droits garantis par la Charte, qui était « suffisante ».

[382] Comme il est expliqué plus haut, le GEC disposait de plusieurs solutions de portée moins large qui auraient moins porté atteinte à la liberté d'expression. Par conséquent, le PGC n'a pas établi que le Règlement portait atteinte le moins possible aux droits ou que ses avantages pour la collectivité l'emportaient sur d'éventuels effets préjudiciables. Par conséquent, l'atteinte au droit à la liberté d'expression des manifestants garanti par l'alinéa 2b) de la Charte n'était pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

(3) L'article 8 de la Charte

[383] L'article 8 de la Charte dispose que « [c]hacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives ».

[384] La Cour fédérale a conclu que le paragraphe 2(1) et les articles 5 et 6 du Décret contrevenaient à l'article 8 de la Charte et n'étaient pas justifiés au regard de l'article premier de la Charte. Le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que ces dispositions contrevenaient à l'article 8 de la Charte et que, même si elles y contrevenaient, elle a commis une erreur en concluant que la violation n'était pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

[385] L'alinéa 2(1)a) du Décret ordonnait à certaines catégories précisées d'institutions financières de cesser « toute opération portant sur un bien [...] appartenant à une personne désignée ou détenu ou contrôlé par elle ou pour son compte ou suivant ses instructions ». L'alinéa 2(1)b) du Décret ordonnait à ces institutions financières de cesser « toute transaction liée à une opération visée à l'alinéa a) ou d'en faciliter la conclusion », tandis que l'alinéa 2(1)c) du Décret leur ordonnait de cesser « de rendre disponible des biens — notamment des fonds ou de la monnaie virtuelle — à une personne désignée ou à une personne agissant pour son compte ou suivant ses instructions, ou au profit de l'une ou l'autre de ces personnes ». Enfin, l'alinéa 2(1)d) du Décret leur ordonnait de cesser « de fournir des services financiers ou connexes à une personne désignée ou à son profit ou acquérir de tels services auprès d'elle ou à son profit ».

[386] Le terme « personne désignée » était défini à l'article 1 du Décret : « Toute personne physique ou entité qui participe, même indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du *Règlement sur les mesures d'urgence*. »

[387] L'article 5 du Décret ordonnait aux institutions financières de communiquer sans délai au commissaire de la GRC ou au directeur du SCRS « le fait qu'elle croit que des biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle appartiennent à une personne désignée ou sont détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte ». Elles devaient également communiquer tout renseignement « portant sur une transaction, réelle ou projetée, mettant en cause [ces] biens ».

[388] Les types d'institutions visées par les obligations de communication sont énumérés à l'article 3 du Décret. S'y trouvent notamment les banques, les plateformes de sociofinancement et d'autres institutions financières et organisations de ce genre. L'article 3 du Décret précisait en outre que ces institutions devaient « vérifier de façon continue si des biens qui sont en leur possession ou sous leur contrôle appartiennent à une personne désignée ou sont détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte ».

[389] L'article 6 du Décret disposait que toute institution fédérale, provinciale ou territoriale « peut communiquer des renseignements au responsable d'une entité visée à l'article 3, si elle est convaincue que les renseignements aideront à l'application du présent décret ».

(a) *Les arguments du PGC*

[390] Le PGC affirme que le Décret a été pris dans le seul but d'aider à dissuader la participation aux activités interdites aux articles 2 à 5 du Règlement.

[391] Le PGC fait observer que l'article 8 de la Charte sert à protéger le droit à la vie privée et non pas le droit de propriété. Par conséquent, il ne s'applique pas aux mesures du gouvernement [TRADUCTION] « du seul fait que ces mesures portent atteinte au droit de propriété ». Pour qu'il s'agisse d'une « saisie », [TRADUCTION] « l'enquête administrative ou criminelle doit avoir une incidence additionnelle sur le droit à la vie privée ». Lorsqu'un bien est confisqué par suite d'une mesure étatique autrement que dans le cadre d'une enquête administrative ou criminelle, il n'y a pas « saisie » au sens de la Charte : *R. c. Laroche*, 2002 CSC 72 [*Laroche*], par. 53, pour les deux citations.

[392] La Cour fédérale a conclu que toute mesure du gouvernement dont l'effet serait d'empêcher le titulaire d'un compte bancaire de pouvoir disposer de son argent constituerait, pour la plupart des gens, une « saisie » de ce compte bancaire. Le PGC soutient toutefois que cette conclusion fait abstraction de l'exigence voulant que, pour qu'il y ait violation de l'article 8 de la Charte, la mesure doive avoir été prise dans le cadre d'une enquête administrative ou criminelle.

[393] Selon le PGC, le paragraphe 2(1) du Décret n'avait pas pour effet de placer des biens sous le contrôle de l'État dans le cadre d'une enquête administrative ou criminelle. Il autorisait des mesures temporaires pour mettre fin à l'état d'urgence. Il ne s'appliquait qu'aux « personnes désignées » pendant qu'elles participaient à des activités interdites précises, et son seul but était de dissuader la participation à de telles activités. Le paragraphe 2(1) ne faisait qu'ordonner aux institutions financières de « cesser toute opération » avec ces personnes ou de suspendre les

services fournis à ces personnes. Dès que les personnes désignées cessaient leur participation à des activités interdites, la disposition cessait de s'appliquer à elles.

[394] Le PGC soutient que cet effet s'inscrivait dans l'objectif du Décret, qui était d'inciter les personnes participant aux blocus illégaux à se disperser en toute sécurité et d'empêcher que les blocus se recréent. Étant donné que cet objectif était sans lien avec des enquêtes administratives ou criminelles, il s'ensuit que les mesures prises au titre du paragraphe 2(1) du Décret ne constituaient pas des « fouilles », des « perquisitions » ou des « saisies » pour l'application de l'article 8 de la Charte.

[395] Selon l'observation du PGC, la Cour fédérale a également commis une erreur en concluant que les dispositions concernant la communication de renseignements aux articles 5 et 6 du Décret prévoient des « saisies ». Le PGC ne conteste pas qu'une disposition qui autorise ou exige la communication de renseignements financiers personnels (ce qui, comme on l'a soutenu, s'apparenterait plutôt à des « fouilles ») fait jouer la protection prévue à l'article 8 de la Charte. Il affirme toutefois que, si les articles 5 et 6 du Décret étaient bien interprétés, les fouilles ou perquisitions qui y sont prévues ne seraient pas abusives.

[396] Le PGC soutient que la Cour fédérale n'a pas procédé à l'exercice d'interprétation nécessaire lorsqu'elle a conclu que les articles 5 et 6 du Décret contrevenaient à l'article 8 de la Charte et qu'elle a également commis une erreur en appliquant dans un contexte non criminel des normes prescrites par la Charte qui s'appliquent en droit criminel.

[397] En ce qui concerne l'interprétation des articles 5 et 6 du Décret, le PGC fait valoir que la Cour fédérale, lorsqu'elle s'est penchée sur le caractère non abusif de dispositions législatives autorisant des fouilles, des perquisitions ou des saisies dans un contexte non criminel, a omis des facteurs pertinents, notamment l'objet et la nature du régime et le mécanisme de saisie : *Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46 [Goodwin]. Ces facteurs montrent que la communication de renseignements autorisée par le Décret n'était pas abusive, et la Cour fédérale a vicié son analyse en entier en omettant de les prendre en compte.

[398] Selon le PGC, la Cour fédérale a en outre commis une erreur en omettant d'expliquer sa conclusion selon laquelle les dispositions législatives sur la communication de renseignements étaient dépourvues de norme objective, puisque l'alinéa 5a) du Décret exigeait que l'institution financière fonde sa communication sur « le fait qu'elle croit » que des biens en sa possession ou sous son contrôle appartenaient à une personne désignée ou étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte.

[399] Le PGC soutient qu'étant donné l'urgence de la situation, le GEC avait des motifs raisonnables de conclure que les préjudices perçus existaient et que les mesures choisies par le GEC portaient atteinte aux droits le moins possible dans les circonstances. Le Décret devait s'appliquer dans tout le Canada pour qu'il ait l'effet de nuire au financement des blocus et occupations, car les participants venaient de partout au pays, tout comme leur soutien financier. Aussi, ce n'était pas parce que le Décret ne faisait pas d'exception pour les comptes conjoints que ses mesures ne constituaient pas une atteinte minimale, car permettre aux titulaires de

comptes conjoints de continuer à avoir accès à leur argent leur aurait offert un moyen facile de contourner le Décret et aurait sapé son effet dissuasif.

[400] Par conséquent, le PGC soutient que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le Décret empiétait de manière abusive sur le droit à la vie privée des manifestants et contrevenait ainsi à l'article 8 de la Charte. En outre, toute limite imposée par le Décret au droit des manifestants à la vie privée était proportionnelle et justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

(b) *Les arguments des intimés*

[401] Les intimés soutiennent que le paragraphe 2(1) du Décret autorisait les « saisies » du type visé par l'article 8 de la Charte. Bien qu'ils acceptent que la détention de biens en soi ne constitue pas une « saisie » pour l'application de la Charte, ils soutiennent qu'il y avait en l'espèce une « incidence additionnelle sur le droit à la vie privée », conformément à l'arrêt *Laroche* de la Cour suprême, au paragraphe 53. Cette incidence découlait du lien étroit entre le paragraphe 2(1) du Décret et le paragraphe 10(2) du Règlement, qui criminalise la participation à des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix. Le Règlement criminalise également le fait de se déplacer à destination d'une telle assemblée publique et de fournir du soutien aux participants à une telle assemblée. Quiconque contrevenait au Règlement était une « personne désignée » au sens du Décret.

[402] Les intimés font également observer que le Décret exigeait des institutions financières qu’elles recueillent, au sujet de participants à des assemblées publiques, des renseignements confidentiels qui constituaient des preuves d’infraction au Règlement et qu’elles transmettent ces renseignements à la police. Le Décret ne limitait en rien ce que la police pouvait faire de ces renseignements et ne fournissait aucune indication sur les raisons pour lesquelles ils étaient transmis à la police, si ce n’est pour faire appliquer le paragraphe 10(2) du Règlement.

[403] Les intimés font observer qu’une fouille n’est pas abusive pour l’application de l’article 8 de la Charte si elle est autorisée par la loi, si la loi elle-même n’a rien d’abusif et si la fouille n’a pas été effectuée d’une manière abusive : *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, 1987 CanLII 84 (CSC) [*Collins*], par. 23; voir également *Hunter et al. c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, 1984 CanLII 33 (CSC) [*Hunter*]. La Cour suprême a en outre conclu qu’une disposition non abusive autorisant les fouilles ou perquisitions devait créer un système d’autorisation préalable validée par un tiers neutre ne participant pas à l’enquête, selon la norme des « motifs raisonnables et probables de croire ».

[404] Les intimés font valoir que le PGC a concédé que la communication en bloc de renseignements financiers confidentiels autorisée par les articles 5 et 6 du Décret constitue des « fouilles » ou « perquisitions », ce qui fait jouer la protection garantie par l’article 8 de la Charte, et que ces fouilles ou perquisitions étaient autorisées par une loi. Donc, la seule question qui demeure, selon le PGC, est de savoir si ces fouilles étaient ou non abusives.

[405] Les intimés font également observer que les dispositions du Décret sur la communication de renseignements n'exigeaient pas d'autorisation validée par un tiers neutre préalablement à l'exécution de la fouille ou perquisition. Ce sont les institutions financières elles-mêmes qui devaient déterminer si un client était une « personne désignée ». Si l'institution financière concluait en ce sens, elle devait communiquer possiblement une grande quantité de renseignements personnels au sujet de cette personne à la GRC ou au SCRS.

[406] Les intimés ajoutent que le Décret n'exigeait pas non plus que la GRC ait des motifs raisonnables et probables d'effectuer la fouille ou perquisition, puisqu'il exigeait que les institutions financières communiquent les renseignements « sans délai » dès qu'elles « cro[yaient] » qu'un client était une personne désignée. Le Décret ne définissait pas ce en quoi consistait cette norme ni ne donnait d'indications à cet égard, pas plus qu'il ne précisait la manière dont les institutions financières étaient censées l'évaluer.

[407] Bien que les intimés acceptent que certains pouvoirs de fouille ou perquisition puissent être autorisés selon une norme inférieure aux « motifs raisonnables et probables », ils soutiennent que les fouilles fondées sur la norme des « soupçons raisonnables » sont généralement justifiées lorsque l'intrusion dans la vie privée est de moindre ampleur qu'en l'espèce. Quoiqu'il en soit, les intimés soutiennent qu'aucun pouvoir de fouille ou perquisition ne peut reposer entièrement sur le simple fait qu'une personne « croit » quelque chose. Ils affirment que la simple croyance équivaut essentiellement à une intuition ou à de simples soupçons, ce qui ne suffit pas à justifier la violation d'une attente en matière de respect de la vie privée : *R. c. MacKenzie*, 2013 CSC 50, par. 41.

[408] Enfin, les intimés soutiennent que les pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisies conférés par le Décret ne sont pas justifiés au regard de l'article premier de la Charte, car l'analyse ne peut porter uniquement sur l'objectif du gouvernement de mettre fin pacifiquement aux manifestations. L'analyse doit également examiner si le GEC l'a fait sans manquer aux obligations qui lui incombent au titre de la Charte.

(c) *Analyse*

[409] La Cour suprême a fait observer dans l'arrêt *Goodwin* que l'article 8 de la Charte protège le droit à la vie privée des individus, qu'il s'agisse de l'aspect personnel, territorial ou informationnel. Cette protection « est essentielle non seulement à la dignité humaine, mais aussi au fonctionnement de notre société démocratique ». En même temps, la Cour suprême a fait observer que l'article 8 de la Charte « permet les fouilles, les perquisitions et les saisies *raisonnables*, reconnaissant que le droit légitime de l'État de réaliser ses fins ou d'appliquer ses lois nécessitera parfois une certaine intrusion dans la sphère privée » : *Goodwin*, par. 55, pour les deux citations [en italique dans l'original].

[410] L'objectif de l'article 8 de la Charte est donc de protéger les attentes raisonnables de respect de la vie privée des personnes contre les intrusions injustifiées de l'État : *Hunter*.

[411] Tout d'abord, il faut déterminer si le paragraphe 2(1) et les articles 5 et 6 du Décret autorisaient des fouilles, des perquisitions ou des saisies.

- (i) Le Décret autorisait-il des fouilles, des perquisitions ou des saisies?

[412] Il y a « fouille ou perquisition » lorsqu'une entité gouvernementale examine ou inspecte les biens d'une personne qui s'attend raisonnablement au respect de sa vie privée : *R. c. Tessling*, 2004 CSC 67, par. 18. Il est bien établi qu'il existe une attente raisonnable de respect de la vie privée à l'égard des informations financières : *R. c. Bykovets*, 2024 CSC 6, par. 38, renvoyant à *R. c. Spencer*, 2014 CSC 43, par. 31.

[413] Il y a « saisie » « lorsque les autorités prennent quelque chose appartenant à une personne sans son consentement » : *R. v. Dymant*, [1988] 2 R.C.S. 417, 1988 CanLII 10 (CSC), par. 26.

[414] Le paragraphe 2(1) du Décret confère aux institutions financières le pouvoir de geler les biens de « personnes désignées ». Les intimés soutiennent que ce gel constitue une « saisie » au sens de l'article 8 de la Charte.

[415] Tel qu'il est indiqué plus haut que, selon le PGC, la détention de biens ne constitue pas en soi une « saisie » pour l'application de la Charte : il doit y avoir une incidence additionnelle sur le droit à la vie privée dans le cadre d'une enquête administrative ou criminelle pour qu'il y ait « saisie ».

[416] L'article 8 de la Charte protège le droit à la vie privée – il ne protège pas contre les restrictions à la jouissance de biens. Bien que les personnes dont les comptes bancaires ont été gelés en application du paragraphe 2(1) du Décret n'aient pas eu accès à l'argent se trouvant dans

ces comptes bancaires pour de brèves périodes, leur droit à la vie privée n'a pas été touché, car les renseignements financiers confidentiels les concernant n'ont pas été communiqués à qui que ce soit (y compris les forces de l'ordre) et la disposition n'a en rien contribué au processus d'enquête, contrairement à d'autres dispositions du Décret. Par conséquent, nous ne sommes pas convaincus que le paragraphe 2(1) du Décret autorise des « fouilles », des « perquisitions » ou des « saisies » pour l'application de l'article 8 de la Charte.

[417] En ce qui concerne les dispositions de communication de renseignements du Décret, l'article 5 exigeait des institutions financières qu'elles communiquent à la GRC ou au SCRS les renseignements financiers confidentiels de personnes désignées, tandis que l'article 6 autorisait le gouvernement ou ses institutions à communiquer les renseignements confidentiels de personnes désignées aux institutions financières.

[418] Le PGC soutient que les articles 5 et 6 n'avaient pas pour effet de placer des biens sous le contrôle de l'État dans le cadre d'enquêtes administratives ou criminelles. Ils autorisaient plutôt la collecte et la communication de renseignements à l'appui de mesures financières temporaires visant à mettre fin pacifiquement aux blocus illégaux partout au Canada et d'empêcher qu'ils se recréent, afin de mettre fin à l'état d'urgence.

[419] Cela dit, le PGC concède que les articles 5 et 6 autorisent des « fouilles » ou « perquisitions », tout en soutenant que les fouilles ou perquisitions effectuées en vertu de ces dispositions étaient raisonnables, une question qui est examinée plus loin dans les présents motifs.

[420] Toutefois, avant d'examiner si les mesures prises au titre du Décret étaient raisonnables, il faut d'abord examiner la nature des activités gouvernementales en cause en l'espèce.

(ii) La nature des activités gouvernementales autorisées par le Décret

[421] Pour juger si les dispositions contestées du Décret contrevenaient à l'article 8 de la Charte, il faut déterminer la nature des activités gouvernementales en cause en l'espèce, parce que « le caractère criminel ou réglementaire attribué à une fouille, à une perquisition ou à une saisie est pertinent lorsqu'il s'agit d'en apprécier le caractère raisonnable » : *Goodwin*, par. 60.

[422] En d'autres mots, lorsque l'objet de la loi est de nature réglementaire (ou administrative) et non criminelle, des normes moins sévères peuvent s'appliquer : *Goodwin*, par. 60; voir aussi *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, pp. 641 et 647, 1990 CanLII 137 (CSC), sous la plume de la juge Wilson.

[423] Comme il est indiqué plus haut, le PGC soutient que, pour que la protection garantie par l'article 8 de la Charte joue, les mesures prises en vertu des dispositions de communication de renseignements du Décret doivent avoir été exécutées dans le cadre d'une enquête, qu'elle soit criminelle, réglementaire ou administrative. Étant donné que le Décret a été pris dans le seul objectif de dissuader la participation aux activités interdites au titre des articles 2 à 5 du Règlement, il s'ensuit que les mesures prises en vertu de ces dispositions ne constituaient pas des « fouilles » ou « perquisitions [...] abusives » pour l'application de l'article 8 de la Charte.

[424] Cependant, il ne faut pas isoler le Décret de son contexte lorsqu'il s'agit de l'interpréter pour en caractériser correctement les dispositions de communication de renseignements et pour définir la nature et l'objectif du régime qu'il crée. Les articles 5 et 6 du Décret sont liés au Règlement d'une telle façon qu'ils peuvent donner lieu à des sanctions pénales et facilitent les enquêtes criminelles.

[425] La loi habilitante régissant le Décret est l'alinéa 19(1)e) de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cette disposition crée des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et par mise en accusation en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application de l'article 19. La personne déclarée coupable par procédure sommaire encourt une amende maximale de cinq cents dollars et un emprisonnement maximal de six mois ou l'une de ces peines. La personne déclarée coupable par mise en accusation encourt une amende maximale de cinq mille dollars et un emprisonnement maximal de cinq ans ou l'une de ces peines. Ces mêmes infractions sont aussi créées au paragraphe 10(2) du Règlement, qui s'applique aux contraventions aux articles 2 à 5 du Règlement.

[426] En d'autres mots, comme il est indiqué plus haut, les articles 2 et 5 du Règlement créent une série d'actes interdits, notamment l'interdiction de participer à une assemblée publique dont il est raisonnable de penser qu'elle aura pour effet de troubler la paix (article 2), l'interdiction de se déplacer à destination ou à l'intérieur d'une zone où se tient une telle assemblée (article 4) et l'interdiction de fournir des biens pour participer à toute assemblée ou faciliter une telle assemblée ou pour en faire bénéficier une personne qui participe à une telle assemblée ou la facilite (article 5).

[427] Le Décret s'applique aux « personnes désignées », soit « toute personne physique ou entité qui participe, même indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du Règlement sur les mesures d'urgence ». Autrement dit, le Décret s'applique aux personnes susceptibles d'être accusées d'avoir contrevenu au Règlement.

[428] Tel était l'objet principal du Décret, comme le montre le témoignage de Denis Beaudoin. En 2022, M. Beaudoin était directeur de la division des crimes financiers des Opérations criminelles de la Police fédérale, à la GRC, et il était responsable de surveiller l'utilisation des mesures économiques mises en place sous le régime de la proclamation émise en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a mis au point le processus utilisé par la GRC pour la vérification des renseignements et leur communication aux institutions financières au titre du Décret.

[429] M. Beaudoin a déclaré dans son affidavit que les renseignements communiqués par la GRC aux fournisseurs de services financiers durant les huit jours où le Décret a été en vigueur se regroupaient essentiellement deux catégories. Dans la première catégorie se trouvaient les renseignements obtenus de la PPO et du SPO au sujet d'individus qu'ils avaient identifiés dans le cadre d'enquêtes criminelles sur les manifestations illégales et les blocus. La seconde catégorie était constituée des renseignements communiqués aux fournisseurs de services financiers au sujet de camions et d'autres véhicules se trouvant au centre-ville d'Ottawa.

[430] Selon M. Beaudoin, la GRC et d'autres organismes d'application de la loi ont fait porter leurs efforts sur l'identification des individus et des entités qui participaient activement aux actes

illégaux, que ce soit en organisant ou en influençant les activités illégales ou en étant présent aux manifestations illégales, et sur la communication de ces renseignements.

[431] Même si le Décret avait pour objectif principal de dissuader la participation aux activités interdites aux articles 2 à 5 du Règlement, il permettait aux agents de la GRC de recueillir des renseignements financiers confidentiels constituant une preuve qu'il y avait eu contravention au Règlement et de communiquer ces renseignements à la police provinciale ou locale. Rien dans le Décret ne limitait ce que les forces policières pouvaient faire de ces renseignements, et il semble qu'elles auraient été libres de les utiliser pour porter des accusations pour les infractions créées par le Règlement.

[432] Les facteurs comme l'objectif et la nature du régime et du mécanisme de saisie tendent à indiquer que la communication de renseignements autorisée par les articles 5 et 6 du Décret nécessitait un examen plus attentif du caractère raisonnable de la loi autorisant les saisies, pour empêcher que l'État porte abusivement atteinte au droit à la vie privée des manifestants : *Goodwin*, par. 63.

- (iii) Les fouilles, perquisitions ou saisies autorisées par les articles 5 et 6 du Décret étaient-elles abusives?

[433] Le PGC soutient que les dispositions sur la communication de renseignements aux articles 5 et 6 du Décret mettaient en équilibre de manière raisonnable le droit à la vie privée des manifestants et les objectifs importants du Décret.

[434] Nous ne sommes pas d'accord.

[435] Comme il est indiqué plus haut, l'article 8 de la Charte autorise les fouilles, perquisitions et saisies qui ne sont pas abusives, reconnaissant que, dans certaines situations, le droit légitime de l'État de réaliser ses fins ou d'appliquer ses lois nécessitera une certaine intrusion dans la sphère privée : *Goodwin*, par. 55. Pour déterminer si la loi qui autorise une fouille, une perquisition ou une saisie n'est pas abusive, il faut apprécier si, dans la situation en cause, « le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s'immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins » : *Goodwin*, par. 55, citant *Hunter*, pp. 159 et 160.

[436] Alors, comment peut-on concilier les intérêts concurrents de l'individu et de l'État?

[437] La Cour suprême a conclu qu'une fouille ne sera pas abusive si elle est autorisée par la loi, si la loi elle-même n'a rien d'abusif et si la fouille n'a pas été effectuée d'une manière abusive : *Collins*, par. 23.

[438] Cela dit, la Cour suprême s'est généralement retenue d'énoncer un critère « absolu » du caractère raisonnable, préférant adopter une approche souple : *Goodwin*, par. 57, renvoyant à *Thomson Newspapers*, p. 495. Toutefois, elle a énuméré des facteurs pouvant être utiles à l'analyse du caractère raisonnable, notamment « la nature et l'objet du régime législatif [...] ; le mécanisme employé [...] et le degré d'empêtement possible de ce mécanisme; et l'existence d'une supervision judiciaire » : *Del Zotto c. Canada*, [1997] 3 C.F. 40 (C.A.F.), 1997 CanLII 6349 (CAF), par. 13, motifs dissidents du juge Strayer adoptés par la Cour suprême dans [1999] 1 R.C.S. 3, 1999 CanLII 701 (CSC).

[439] Les fouilles, les perquisitions ou les saisies sans mandat — comme celles autorisées par le Décret — sont présumées abusives : *Goodwin*, par. 56; *Hunter*, p. 161. Le fardeau d'établir qu'elles ne le sont pas incombe donc à l'État.

[440] Le gouvernement fédéral faisait face à une crise sérieuse lorsqu'il a pris le Décret — une crise qui avait le potentiel de dégénérer en une situation de violence grave. Éviter une telle situation était manifestement un objectif réel et urgent. Toutefois, même si nous avons conclu que le gel des comptes bancaires des personnes prenant part à une assemblée publique dont il était raisonnable de penser qu'elle pourrait avoir pour effet de troubler la paix n'empiétait pas sur le droit à la vie privée de ces personnes, on ne peut en dire autant des dispositions sur la communication de renseignements aux articles 5 et 6 du Décret.

[441] Comme il est indiqué plus haut, l'article 5 du Décret exigeait des fournisseurs de services financiers qu'ils communiquent « sans délai » à la GRC ou au directeur du SCRS « le fait qu'[ils] cro[yaient] » que des biens en leur possession ou sous leur contrôle appartenaient à une personne désignée ou étaient détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte, et qu'ils communiquent « tout renseignement portant sur une transaction, réelle ou projetée » mettant en cause ces biens.

[442] En d'autres mots, les institutions financières devaient communiquer des renseignements financiers personnels et confidentiels à la police. Ces renseignements pouvaient inclure des preuves de la perpétration d'infractions créées par le paragraphe 10(2) du Règlement.

[443] L'article 6 du Décret autorisait le gouvernement du Canada, entre autres, à communiquer des renseignements à tout fournisseur de services financiers visé à l'article 3 du Décret si le gouvernement ou l'institution faisant la communication était convaincu que les renseignements aideraient à l'application du Décret.

[444] Comme il est indiqué plus haut, ces dispositions de communication de renseignements ne s'appliquaient qu'aux « personnes désignées », c'est-à-dire les personnes ayant contrevenu aux articles 2 à 5 du Règlement. Ces personnes étaient donc celles qui étaient passibles de pénalités, y compris des amendes et peines d'emprisonnement considérables.

[445] Les fouilles ou perquisitions effectuées en vertu de l'article 5 du Décret n'étaient pas assujetties à des mandats ni à un système d'autorisation préalable validée par un arbitre neutre, pas plus qu'il ne fallait que la « personne désignée » soit avisée que ses renseignements financiers personnels seraient communiqués avec la GRC ou le SCRS. En effet, M. Beaudoin affirme dans son affidavit que [TRADUCTION] « les personnes que le SPO ou la PPO considéraient comme des suspects dans leurs enquêtes criminelles n'ont pas été contactées avant que leurs renseignements soient communiqués » [non souligné dans l'original].

[446] Bien que les banques, les plateformes de sociofinancement et les autres institutions financières ne soient pas des mandataires de l'État, en réalité le Décret leur avait délégué le pouvoir d'agir à titre de mandataires de la GRC : *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, 1997 CanLII 327 (CSC), par. 44. Elles étaient de plus tenues de

communiquer les renseignements financiers personnels de titulaires de comptes bancaires à la GRC ou au SCRS, sur le fondement de la norme peu rigoureuse du « fait qu'elle[s] croi[ent] ».

[447] Ni le Décret ni le Règlement ne précisaien la procédure que devaient utiliser les fournisseurs de services financiers pour identifier les personnes ou les entités qui étaient des « personnes désignées » au sens du Décret. Des institutions financières ont reçu de la GRC le nom de certains titulaires de comptes, mais elles n'ont pas reçu d'indications sur les méthodes qu'elles devraient utiliser pour respecter le Décret.

[448] En outre, il semble que la mise en œuvre des dispositions de communication des renseignements aux articles 5 et 6 du Décret ait été quelque peu improvisée et confuse. Les fournisseurs de services financiers devaient vérifier « de façon continue » si les titulaires de comptes participaient à des activités illégales. Cependant, ils étaient laissés à eux-mêmes quant à la méthode à suivre pour identifier les « personnes désignées » parmi leurs clients, et ils se sont tournés vers la GRC pour obtenir des indications, car le Décret en était dépourvu.

[449] Selon les procès-verbaux de réunions de la GRC, la GRC a dit aux fournisseurs de services financiers qu'elle [TRADUCTION] « pourrait essayer de fournir les noms des personnes arrêtées, pour aider les banques à avoir une meilleure idée de ce à quoi correspond concrètement le statut de personne désignée ». Les fournisseurs de services financiers se sont aussi fait dire par la GRC [TRADUCTION] « [d']utiliser les actualités » et de se fier sur ce qui était de notoriété publique, y compris les renseignements affichés sur Internet et les médias sociaux.

[450] Le Décret ne prévoyait pas non plus de mécanisme de réparation qui aurait permis aux individus concernés de contester soit leur statut de « personne désignée » soit l'acquisition de leurs renseignements bancaires confidentiels par la GRC, le SCRS ou d'autres organisations policières.

(iv) Conclusion sur le caractère abusif des articles 5 et 6 du Décret

[451] Comme il est expliqué plus loin, nous ne sommes pas convaincus que les fouilles ou perquisitions autorisées par les articles 5 et 6 du Décret n'étaient pas abusives au sens de l'article 8 de la Charte.

[452] Les dispositions de communication de renseignements du Décret autorisaient des institutions financières, le SCRS et la GRC à s'immiscer dans la vie privée des gens sur le fondement de croyances subjectives, possiblement infondées.

[453] Bien que les fouilles ou perquisitions en question n'aient pas comporté d'atteinte à la personne comme l'auraient fait une prise de sang ou une intrusion chez les individus concernés, les dispositions de communication de renseignements du Décret autorisaient néanmoins des fouilles intrusives dans les renseignements financiers personnels des personnes et la communication de ces renseignements à autrui. Ces renseignements font partie des « renseignements biographiques d'ordre personnel que les particuliers pourraient, dans une société libre et démocratique, vouloir constituer et soustraire à la connaissance de l'État » : *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281, 1993 CanLII 70, p. 293; *Schreiber c. Canada (Procureur général)*,

[1998] 1 R.C.S. 841, 1998 CanLII 828 (CSC), par. 19. Il s'agit donc de renseignements à l'égard desquels les titulaires de compte s'attendaient raisonnablement au respect de leur vie privée.

[454] En outre, comme il a été noté plus haut, ces renseignements comportaient potentiellement des preuves de la perpétration par des « personnes désignées » d'infractions prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence* et le Règlement.

[455] Nous concluons en outre que les dispositions de communication de renseignements du Décret ne prévoyaient pas de garanties procédurales suffisantes. Non seulement l'article 5 n'imposait que la norme peu rigoureuse du « fait qu'elle croit », mais encore l'article 5 et l'article 6 ne prévoyaient ni l'un ni l'autre le moindre mécanisme de contrôle. Cette absence est d'autant plus troublante que les fouilles ou perquisitions autorisées par ces articles étaient effectuées sans la moindre forme d'autorisation préalable : *R. c. Tse*, 2012 CSC 16, par. 84. Même si un contrôle moins rigoureux peut se révéler suffisant dans un contexte réglementaire, la possibilité de recourir au contrôle et l'efficacité de celui-ci sont néanmoins pertinentes pour juger du caractère raisonnable sur le fondement de l'article 8 de la Charte : *Goodwin*, par. 71.

[456] L'absence de rigueur dans la façon d'identifier les individus potentiellement assujettis aux dispositions de communication de renseignements du Décret pose également problème. Il est troublant au plus haut point de penser qu'on se soit attendu à ce que les institutions financières se fient sur les renseignements obtenus des actualités, de médias sociaux ou d'Internet pour savoir qui parmi leurs clients était assujetti à l'article 5 du Décret.

[457] Comme la Cour suprême l'a observé dans l'arrêt *Goodwin*, au paragraphe 67 : « La fiabilité du mécanisme de fouille, de perquisition ou de saisie est directement liée au caractère raisonnable de la fouille, de la perquisition ou de la saisie elle-même. » Renvoyant à son arrêt antérieur *R. c. Chehil*, 2013 CSC 49, [2013] 3 R.C.S. 220, la Cour suprême a ajouté, dans l'arrêt *Goodwin*, qu'« [u]ne méthode de fouille qui aurait pour effet de viser un nombre démesuré de personnes innocentes ne saurait être jugée non abusive » : *Goodwin*, par. 67, citant *Chehil*, par. 51.

[458] Ces considérations mènent inéluctablement à la conclusion que les dispositions de communication de renseignements du Décret étaient abusives. Les articles 5 et 6 du Décret n'établissent pas d'équilibre raisonnable entre les intérêts de l'État et ceux des individus visés par les fouilles ou perquisitions effectuées en vertu du Décret, ce qui porte atteinte aux droits de ces derniers garantis par l'article 8 de la Charte.

[459] Par conséquent, il reste seulement à déterminer si les dispositions de communication de renseignements, soit les articles 5 et 6 du Décret, se justifiaient au regard de l'article premier de la Charte. Cette question est examinée ci-après.

(v) La contravention à l'article 8 de la Charte était-elle justifiée au regard de l'article premier?

[460] Comme il est indiqué plus haut, il incombe au PGC de justifier la violation d'un droit garanti par la Charte au regard de l'article premier de la Charte. Pour ce faire, il doit être démontré selon la prépondérance des probabilités que les dispositions de communication de renseignements du Décret étaient motivées par un objectif réel et urgent. Il doit également être

démontré que les moyens choisis pour réaliser cet objectif étaient proportionnels, c'est-à-dire qu'ils avaient un lien rationnel avec l'objectif, que la loi portait le moins possible atteinte au droit violé et que les effets préjudiciables et les effets bénéfiques de la loi étaient proportionnels entre eux : *Oakes*, par. 70; *Goodwin*, par. 79.

[461] Le PGC soutient que les restrictions aux droits des manifestants à la vie privée qui auraient pu découler des articles 5 et 6 du Décret constituaient une réponse proportionnelle à la situation qui existait le 14 février 2022. Il soutient de plus que les dispositions de communication de renseignements du Décret étaient conçues pour que les mesures économiques soient imposées rapidement, puis levées tout aussi rapidement.

[462] Le PGC fait valoir qu'étant donné l'urgence et les circonstances uniques de la crise, le législateur était raisonnablement fondé à conclure que les préjudices perçus existaient et que les mesures choisies pour y remédier constituaient une atteinte minimale dans les circonstances, de sorte qu'elles étaient justifiées au regard de l'article premier de la Charte. Bien qu'il existât d'autres solutions envisageables, ce fait en soi ne suffit pas à établir le manque de proportionnalité ou une violation de la Charte. Le Décret se situait à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables et l'effet bénéfique de ses mesures dissuasives l'emportait sur ses éventuels effets préjudiciables.

[463] La Cour fédérale n'a pas souscrit à ce point de vue, concluant plutôt que les dispositions de communication de renseignements aux articles 5 et 6 du Décret ne constituaient pas une atteinte minimale au droit à la protection contre les fouilles, perquisitions ou saisies abusives.

[464] Nous sommes d'accord avec la Cour fédérale.

[465] Contrairement à d'autres dispositions de la Charte créant des droits, l'article 8 inclut un élément de justification, disposant que chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

[466] Parce que l'article 8 de la Charte exige que le tribunal procède à une analyse robuste et soigneusement adaptée de l'équilibre interne de la disposition en cause avant de conclure que le pouvoir de fouille ou de perquisition qui y est prévu est abusif, il laisse peu de place à une conclusion de validité au regard de l'article premier : *Lavallee, Rackel & Heintz c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 61, par. 46; *Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada*, 2015 CSC 7, par. 58.

[467] Comme il est indiqué plus haut, l'atteinte minimale nécessite que les mesures en question restreignent les droits aussi peu que cela est raisonnablement possible : *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, par. 66.

[468] À notre avis, les dispositions de communication de renseignements aux articles 5 et 6 du Décret ne satisfont pas au critère de l'atteinte minimale parce que le GEC disposait de plusieurs autres solutions moins attentatoires aux droits.

[469] Comme il est expliqué dans la section précédente des présents motifs, le régime de communication de renseignements créé par les articles 5 et 6 du Décret comportait plusieurs lacunes.

[470] Le problème le plus flagrant du Décret, à notre avis, est que les renseignements bancaires personnels appartenant aux personnes soupçonnées d'avoir perpétré des infractions prévues par le Règlement pouvaient être communiqués à la GRC et au SCRS sans mandat ni autre forme d'autorisation préalable et que ces renseignements pouvaient fort bien prouver la perpétration d'infractions prévues par le Règlement.

[471] Il existait plusieurs solutions qui auraient rendu le régime de communication de renseignements créé par le Décret moins attentatoire aux droits. En particulier, le Décret aurait pu préciser que les renseignements appartenant aux présumées « personnes désignées » que les institutions financières communiquaient à la GRC ou au SCRS ne pouvaient être utilisés ensuite par la GRC ou d'autres forces policières pour faire une enquête visant à établir si ces personnes avaient contrevenu aux interdictions créées par la *Loi sur les mesures d'urgence* et le Règlement ni pour porter des accusations à cet égard. Une autre solution aurait été de préciser que ces renseignements n'auraient pu servir pour faire de telles enquêtes ou porter de telles accusations qu'avec l'autorisation préalable d'une cour.

[472] Le risque que des personnes innocentes soient à tort identifiées comme étant des « personnes désignées » aurait également pu être atténué si on s'était assuré que les institutions financières disposaient de sources d'information fiables concernant les activités de leurs clients,

pour qu'elles n'aient pas à se reposer sur les actualités ou Internet pour décider si leur obligation de communiquer des renseignements jouait.

[473] Le Décret aurait pu comprendre d'autres garanties procédurales qui l'auraient rendu moins attentatoire aux droits, par exemple une norme relative aux soupçons plus rigoureuse comme condition préalable à la communication de renseignements ou un mécanisme de contrôle qui aurait permis aux personnes concernées de contester les mesures prises en vertu du Décret. Une autre garantie procédurale aurait pu être l'obligation d'obtenir au préalable l'autorisation de communiquer des renseignements financiers confidentiels aux institutions financières, à la GRC, au SCRS ou à la police locale.

[474] Vu l'absence de telles garanties, le PGC n'a pas établi que la contravention à l'article 8 de la Charte résultant des articles 5 et 6 du Décret était justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

(4) *La Déclaration canadienne des droits*

[475] Aux termes du préambule de la *Loi sur les mesures d'urgence*, s'il devait appliquer des mesures extraordinaires à titre temporaire, le GEC serait assujetti à la Charte ainsi qu'à la *Déclaration canadienne des droits*. Deux parties (M^{me} Nagle et CFN) et un intervenant (le procureur général de la Saskatchewan) ont fait valoir devant notre Cour des arguments fondés sur la *Déclaration canadienne des droits*.

[476] M^{me} Nagle et CFN soutiennent que le paragraphe 2(1) du Décret autorise la saisie de biens sans application régulière de la loi, ce qui est contraire à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*. Cependant, ni M^{me} Nagle ni CFN n'ont vu leurs comptes bancaires gelés par application du Décret. De plus, puisque la Cour fédérale n'a reconnu ni à l'une ni à l'autre la qualité pour agir et que notre Cour a confirmé cette décision, notre Cour n'est pas saisie en bonne et due forme des questions que ces deux parties tentent de soulever sur le fondement la *Déclaration canadienne des droits*.

[477] Deux des intimés (MM. Cornell et Gircys) ont vu leurs comptes bancaires gelés au titre du Décret. Cependant, ils n'ont pas présenté d'arguments fondés sur la *Déclaration canadienne des droits* devant notre Cour.

[478] Le procureur général de la Saskatchewan soutient que le gouvernement du Canada peut geler des comptes bancaires uniquement par l'application régulière de la loi et que, parce que le Décret ne prévoyait pas la moindre garantie procédurale préalable au gel des comptes bancaires, les personnes visées en l'espèce n'ont pas eu droit à l'application régulière de la loi.

[479] Cela dit, le procureur général de la Saskatchewan n'est pas une partie à la présente affaire : il est un intervenant. Par conséquent, son rôle consiste à présenter des observations utiles et différentes sur les questions dont la Cour est saisie et non de soulever de nouvelles questions : *R. c. McGregor*, 2023 CSC 4. En effet, comme notre Cour l'a fait observer dans l'arrêt *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 174, au paragraphe 55, « les intervenants sont des invités à une table qui est déjà mise et où les mets sont déjà disposés. Les

intervenants peuvent commenter leur point de vue sur ce qu'ils voient, ce qu'ils hument et ce qu'ils goûtent. Ils ne peuvent en aucun cas ajouter d'autres mets à la table ». Voir aussi *Macciacchera (Smoothstreams.tv) c. Bell Media Inc.*, 2023 CAF 180, par. 20.

[480] En outre, le rôle des cours est de trancher les questions soulevées par les parties. Elles ne devraient pas se prononcer sur des points de droit lorsqu'il n'est pas nécessaire de le faire pour régler un pourvoi : *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, 1995 CanLII 86, par. 6. Ainsi, nous outrepasserions notre rôle si nous tranchions les questions fondées sur la *Déclaration canadienne des droits* dans les circonstances. Par conséquent, nous nous en abstiendrons.

D. *L'appel incident – Le Règlement contrevenait-il à l'alinéa 2c) de la Charte?*

[481] L'alinéa 2c) de la Charte dispose que chacun a droit à la « liberté de réunion pacifique ».

[482] La Cour fédérale a rejeté la thèse selon laquelle plusieurs dispositions du Règlement contrevenaient à l'article 2c) de la Charte. La Fondation et l'ACLC ont interjeté un appel incident visant cette conclusion du jugement de la Cour fédérale. Dans la présente partie des motifs, elles seront appelées les parties ayant interjeté l'appel incident, tandis que le PGC continuera d'être désigné par ce titre.

[483] Les parties ayant interjeté l'appel incident ont soutenu devant la Cour fédérale que l'interdiction créée par le Règlement contre les assemblées publiques dont il est raisonnable de

penser qu'elles auront pour effet de troubler la paix ainsi que l'interdiction de se déplacer à destination d'une telle assemblée et celle de soutenir une telle assemblée contrevenaient à l'alinéa 2c) de la Charte. Elles soutiennent que l'article 2 du Règlement interdisait les assemblées publiques avant qu'elles n'aient lieu et avant qu'elles ne deviennent des assemblées non protégées par l'alinéa 2c) de la Charte.

[484] Le PGC a soutenu devant la Cour fédérale qu'il n'y avait pas eu violation de l'alinéa 2c) de la Charte parce que le Règlement n'interdisait pas toutes les manifestations antigouvernementales, seulement celles qui auraient vraisemblablement pour effet de troubler la paix. Le Règlement avait été conçu soigneusement avec des exceptions, de sorte qu'il ne s'appliquait pas aux personnes qui résidaient, travaillaient ou circulaient dans une zone visée pour des motifs autres que de prendre part à une assemblée non pacifique ou de la faciliter. Le PGC soutient en outre que la décision d'adopter de telles mesures extraordinaires commande la déférence, particulièrement à l'égard de questions aussi complexes que celles auxquelles était confronté le gouvernement du Canada à la mi-février 2022. De plus, les mesures choisies s'inscrivaient dans une gamme de solutions raisonnables, donc elles ne contrevenaient pas à l'alinéa 2c) de la Charte.

[485] Dans des motifs relativement brefs, la Cour fédérale a conclu que le Règlement ne violait pas la liberté d'assemblée pacifique garantie à l'alinéa 2c) de la Charte. En tirant cette conclusion, la Cour fédérale a fait observer que le sous-alinéa 19(1)a)(i) de la *Loi sur les mesures d'urgence* autorisait expressément l'interdiction, par décret ou règlement, « des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix ». En

d'autres mots, le Règlement ne pouvait pas violer la liberté de réunion pacifique parce qu'il visait uniquement les assemblées qui troublaient la paix.

[486] La Cour fédérale a conclu, au paragraphe 312 de ses motifs, que la preuve dont elle était saisie « am[enait] effectivement à conclure que la décision d'installer des blocages et d'immobiliser d'énormes camions pour occuper le centre-ville de la capitale nationale et d'autres grands centres, dont les points d'entrée transfrontaliers, tombe sous le coup du texte habilitant ».

[487] La Cour fédérale a également conclu, paragraphe 313 de ses motifs, que [TRADUCTION] « les assemblées impliquant le recours à la force physique qui prennent la forme d'occupations de longue durée ou sans issue de l'espace public et qui entravent la capacité des résidents locaux de vaquer à leurs occupations quotidiennes dans le but d'obtenir par la contrainte l'adhésion aux objectifs des manifestants ne bénéficient pas de la protection constitutionnelle ». En conséquence, la Cour fédérale a jugé qu'il n'y avait pas eu violation de la liberté de réunion pacifique garantie par la Charte.

[488] Les parties ayant interjeté l'appel incident soutiennent que la Cour fédérale a tiré cette conclusion à tort, parce que sa conclusion relative à l'alinéa 2c) de la Charte est incompatible avec sa conclusion qu'il y avait eu violation de la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte, et qu'il s'agit donc d'une erreur.

[489] En d'autres mots, les parties ayant interjeté l'appel incident font valoir que la Cour fédérale a omis de prendre en considération le fait que les articles 2 et 4 du Règlement ne

faisaient pas qu’interdire la participation aux assemblées publiques qui comprenaient des blocus, mais également la participation aux assemblées publiques où des blocus étaient susceptibles de se produire. Par conséquent, le Règlement interdisait les déplacements à destination de zones où se tenaient des assemblées publiques où personne ne causait de blocus ou ne troubloit la paix ainsi que la participation à de telles assemblées.

[490] Étant donné que la Cour fédérale avait déjà conclu que le Règlement violait la liberté d’expression garantie à l’alinéa 2b) de la Charte parce qu’il s’appliquait aux manifestants qui ne troublaient pas la paix, il n’apparaît pas clairement pourquoi elle a conclu que le Règlement ne violait pas de manière semblable la liberté de réunion de ces manifestants pacifiques.

[491] Selon les parties ayant interjeté l’appel incident, si le Règlement contrevenait à l’alinéa 2b) de la Charte parce qu’il criminalisait les manifestants non violents, il s’ensuit nécessairement qu’il contrevenait à l’alinéa 2c). Si la violation de la liberté d’expression garantie à l’alinéa 2b) de la Charte reposait sur un cadre factuel comprenant une assemblée, il s’ensuit nécessairement qu’il y avait aussi violation de la liberté de réunion garantie par l’alinéa 2c).

[492] À l’appui de cet argument, les parties ayant interjeté l’appel incident invoquent plusieurs précédents qui, selon elles, établissent qu’une conclusion de violation de l’alinéa 2b) de la Charte en raison de restrictions à des manifestations non violentes entraîne nécessairement une conclusion de violation de l’alinéa 2c), puisque la Cour suprême a parfois refusé d’examiner cette dernière disposition après avoir conclu à une violation de l’alinéa 2b) : renvoyant à *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32 [Trinity Western

University], par. 77; *Khawaja*, par. 66; *Figueiras*, par. 78; voir aussi *Ontario (Attorney General) v. Trinity Bible Chapel*, 2023 ONCA 134 [*Trinity Bible Chapel*], par. 67.

[493] Il ne fait aucun doute qu'il y a un lien étroit entre la liberté d'expression et la liberté de réunion. En effet, il a été dit que la liberté de réunion est la [TRADUCTION] « parole en action » : *Ontario (A.G.) v. Dieleman* (1994), 20 O.R. (3d) 229, [1994] O.J. No. 1864 (Div. gén.) pp. 329 et 330. En outre, dans de nombreuses affaires (y compris en l'espèce), le cadre factuel sous-tendant la demande fondée sur l'alinéa 2c) de la Charte est en grande partie indiscernable de celui sous-tendant la demande fondée sur l'alinéa 2b).

[494] Pour ce motif, les cours se sont souvent abstenues d'examiner séparément des demandes multiples fondées sur l'article 2 de la Charte et ont jugé que la conclusion de violation d'une liberté fondamentale – comme la liberté d'expression – suffit à la prise en compte à la fois de la liberté d'expression et de la liberté d'association des demandeurs.

[495] Par exemple, dans l'arrêt *Trinity Western University*, la Cour suprême a été appelée à réviser la décision d'un barreau provincial qui avait refusé d'agréer une nouvelle faculté de droit qui aurait exigé de ses étudiants, comme condition d'admission, qu'ils signent un covenant par lequel ils s'engageaient à [TRADUCTION] « s'abstenir volontairement » de certains comportements, notamment de toute [TRADUCTION] « intimité sexuelle qui viole le caractère sacré du mariage entre un homme et une femme ».

[496] Les juges majoritaires de la Cour suprême ont conclu que la décision de ne pas agréer la faculté de droit proposée par l'université représentait une mise en balance proportionnée de la restriction imposée à la liberté de conscience et de religion garantie par l'alinéa 2a) de la Charte et des objectifs que le barreau tentait de mettre en œuvre, soit de défendre et de protéger l'intérêt public dans l'administration de la justice.

[497] Bien que des demandes aient également été fondées sur les alinéas 2b) et c) de la Charte, la Cour suprême s'est abstenu de les examiner. En plus de noter que les observations des parties avaient porté largement sur la liberté d'expression, la Cour s'est dite convaincue que la demande fondée sur l'alinéa 2a) « suffi[sait] pour permettre la prise en compte des droits à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à l'égalité des membres de la communauté de TWU dans l'analyse » : *Trinity Western University*, par. 77.

[498] La Cour d'appel de l'Ontario a tiré une conclusion semblable dans l'arrêt *Figueiras*, une affaire qui concernait une intervention policière durant le sommet du G20 de 2010 à Toronto. Après avoir conclu qu'il y avait eu violation du droit à la liberté d'expression garanti par l'alinéa 2b) de la Charte, la Cour a ensuite conclu qu'il n'était pas nécessaire d'examiner les arguments du manifestant fondés sur l'alinéa 2c), car [TRADUCTION] « les questions concernant la liberté de réunion [du manifestant] sont subsumées sous l'analyse portant sur l'alinéa 2b) » : *Figueiras*, par. 78.

[499] La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a tiré une conclusion semblable dans l'arrêt *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia Public School Employers' Assn.*,

2009 BCCA 39 [*BC Teachers' Federation*], par. 39, autorisation de pourvoi devant la CSC refusée, 33113 (20 août 2009). Dans cette affaire, les appelants soutenaient que la définition du mot [TRADUCTION] « grève » dans la législation sur le travail de cette province portait atteinte au droit d'employés syndiqués de prendre part à des manifestations politiques, ce qui contreviendrait aux alinéas 2b), c) et d) de la Charte.

[500] La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu que la définition en cause avait pour effet d'empêcher sur la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte. Elle a ensuite conclu que toute question relative à la liberté de réunion garantie par l'alinéa 2c) était subsumée sous les questions relatives à la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) : *BC Teachers' Federation*, par. 39.

[501] L'analyse la plus détaillée de cette question se trouve dans l'arrêt *Trinity Bible Chapel*, une affaire qui concernait les restrictions imposées par le gouvernement de l'Ontario durant la pandémie de COVID-19, lesquelles limitaient le nombre de personnes pouvant se trouver ensemble à l'intérieur ou à l'extérieur, y compris pour des services religieux. Deux Églises avaient présenté des requêtes en annulation des ordonnances prononcées contre elles, au motif que le règlement habitant contreviendrait aux quatre libertés fondamentales garanties par l'article 2 de la Charte. Après avoir conclu qu'il y avait eu violation de la liberté de religion garantie par l'alinéa 2a), la juge des requêtes s'est abstenu d'examiner les arguments fondés sur les alinéas 2b), c) et d) : *Ontario v. Trinity Bible Chapel et al.*, 2022 ONSC 1344, par. 115.

[502] La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé cette décision en concluant que la violation alléguée à la liberté de religion des appellants [TRADUCTION] « incluait les libertés connexes d'exprimer leurs croyances religieuses, de se réunir dans le but d'exercer une activité religieuse et de s'associer avec des personnes qui partagent leur foi » : *Trinity Bible Chapel*, par. 67.

[503] Après examen de la jurisprudence ci-dessus, la Cour d'appel de l'Ontario a ensuite conclu que, [TRADUCTION] « lorsqu'un examen du cadre factuel révèle qu'un droit protégé par l'article 2 en englobe d'autres, il n'est pas nécessaire d'examiner les revendications liées à ces autres droits garantis par l'article 2 (quoique, bien entendu, rien n'empêche un juge de le faire) ». Elle a ensuite ajouté que [TRADUCTION] « cette approche est particulièrement judicieuse dans le contexte de l'article 2, où les droits sont liés aux libertés fondamentales, tandis qu'elle pourrait être moins utile entre des droits distincts (par exemple, entre les droits garantis par les articles 2, 7 et 15) » : *Trinity Bible Chapel*, par. 71.

[504] Le même raisonnement s'applique en l'espèce.

[505] Nous estimons que le droit à la liberté d'expression des manifestants garanti par l'alinéa 2b) prend suffisamment en compte leurs droits connexes à la liberté de réunion avec d'autres personnes partageant leur point de vue. Par conséquent, nous nous abstenons d'examiner les arguments soulevés dans l'appel incident, qui sera rejeté, sans dépens. Cela dit, il ne faut pas en déduire que nous souscrivons à l'analyse de la Cour fédérale sur la question de l'alinéa 2c) de la Charte.

VII. CONCLUSION

[506] Compte tenu des motifs qui précèdent, nous sommes d'avis que les appels du PGC dans les dossiers A-73-24, A-74-24 et A-75-24 devraient être rejetés, ainsi que les appels incidents de l'ACLC et de la Fondation. Puisque ni le PGC ni les parties agissant dans l'intérêt public n'ont demandé les dépens, ceux-ci ne seront pas adjugés.

[507] L'appel par M^{me} Nagle et CFN dans le dossier A-76-24 devrait également être rejeté, avec dépens.

[508] Enfin, les appels interlocutoires interjetés par le PGC dans les dossiers A-29-23 et A-30-23 devraient également être rejetés, avec dépens.

« Yves de Montigny »
Juge en chef

« J.B. Laskin »
j.c.a.

« Anne L. Mactavish »
j.c.a.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIERS :	A-73-24 (appel principal) A-29-23 A-30-23 A-74-24 A-75-24 A-76-24
DOSSIER :	A-73-24 (appel principal)
INTITULÉ :	LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c. L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES, LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA et LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN
ET DOSSIER :	A-29-23
INTITULÉ :	LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c. L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES
ET DOSSIER :	A-30-23
INTITULÉ :	LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c. LA CANADIAN CONSTITUTION FOUNDATION
ET DOSSIER :	A-74-24
INTITULÉ :	LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c. LA CANADIAN CONSTITUTION FOUNDATION, LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA et LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN
ET DOSSIER :	A-75-24

INTITULÉ :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA c. EDWARD
CORNELL et VINCENT GIRCYS

ET DOSSIER :

A-76-24

INTITULÉ :

CANADIAN FRONTLINE
NURSES et KRISTEN NAGLE c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE :

TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE :

LES 4 ET 5 FÉVRIER 2025

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE EN CHEF DE
MONTIGNY
LE JUGE LASKIN
LA JUGE MACTAVISH

DATE DES MOTIFS :

LE 16 JANVIER 2026

COMPARUTIONS :

Michael A Feder, c.r.
Connor Bildfell
John Provart
Nicholas Dodokin

POUR LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

Ewa Krajewska
Brandon Chung

POUR L'ASSOCIATION
CANADIENNE DES LIBERTÉS
CIVILES

Sujit Choudhry
Janani Shanmuganathan

POUR LA CANADIAN
CONSTITUTION
FOUNDATION

David Cowling
Alexander Boissonneau-Lehner

POUR CANADIAN FRONTLINE
NURSES ET KRISTEN NAGLE

Blair D. Ector
Bath-Sheba van den Berg

POUR EDWARD CORNELL ET
VINCENT GIRCYS

Mandy England
Shaheer Meenai

Mitch McAdam, c.r.

POUR LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DE L'ALBERTA

POUR LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Shalene Curtis-Micallef
Sous-procureure générale du Canada

Henein Hutchison LLP
Toronto (Ontario)

Haki Chambers Global
Toronto (Ontario)

Goddard & Shanmuganathan LLP
Toronto (Ontario)

Johnstone & Cowling LLP
Toronto (Ontario)

Loberg Ector LLP
Calgary (Alberta)

Ministère de la Justice de l'Alberta, Direction des
services juridiques
Edmonton (Alberta)

Ministère de la Justice et le procureur général de la
Saskatchewan
Regina (Saskatchewan)

POUR LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

POUR L'ASSOCIATION
CANADIENNE DES LIBERTÉS
CIVILES

POUR LA CANADIAN
CONSTITUTION FOUNDATION

POUR CANADIAN FRONTLINE
NURSES ET KRISTEN NAGLE

POUR EDWARD CORNELL ET
VINCENT GIRCYS

POUR LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DE L'ALBERTA

POUR LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN