

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

SECTION DU DROIT PÉNAL

EXÉCUTION DES MANDATS DE PERQUISITION EXTRA-PROVINCIAUX

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

Les idées ou les conclusions formulées dans le présent document, notamment le texte législatif proposé, les commentaires ou les recommandations, peuvent ne pas avoir été adoptés par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. Ils ne reflètent pas nécessairement son point de vue ni celui de ses participants. Veuillez consulter les résolutions concernant ce thème, telles que la Conférence les a adoptées à sa réunion annuelle.

**Victoria (Colombie-Britannique)
Du 11 au 15 août 2013**

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA**Août 2013****Contexte**

Il arrive que des enquêteurs chargés de l'application des lois provinciales ou territoriales soient incapables de saisir les éléments de preuve nécessaires pour poursuivre une infraction réglementaire parce que la preuve se trouve dans une autre administration. Sans l'autorité légale d'exécuter un mandat provincial ou territorial à l'extérieur de l'administration dans laquelle il a été délivré, on fait face au risque que les enquêtes de nature réglementaire soient contrecarrées. Dans la pratique, certaines administrations se sont butées à cet obstacle dans le contexte de poursuites réglementaires relatives à la santé et à la sécurité, à l'environnement ou à des activités illégales liées au tabac. Cette situation survient le plus fréquemment lorsqu'une institution qui fait l'objet d'une enquête relativement à une infraction à un règlement provincial conserve des documents pertinents dans un bureau situé à l'extérieur de l'administration dans laquelle se déroule l'enquête.

Une résolution a été adoptée lors de la réunion de 2011 de la Section pénale de la CHLC quant à la mise en place recommandée d'un groupe de travail responsable d'examiner les différentes options en vue de permettre l'exécution des mandats de perquisition extra-provinciaux dans le contexte des enquêtes menées relativement à des infractions aux règlements provinciaux et territoriaux.

Au terme d'une série de conférences téléphoniques, un sondage a été élaboré à l'intention des représentants de la Section pénale de la CHLC afin de déterminer si eux-mêmes ou leurs collègues sont aux prises avec de telles difficultés lorsqu'ils mènent des poursuites réglementaires et s'ils souhaitent participer à la recherche de solutions. Selon les réponses fournies au sondage qui a été mené en 2012, il appert que l'Alberta et la Colombie-Britannique considèrent que le problème est assez sérieux pour justifier la recherche de solutions. Le problème a aussi été constaté à Terre-Neuve-et-Labrador.

Un rapport d'étape a été présenté par le groupe de travail à la Section pénale lors de la réunion annuelle de la CHLC qui s'est tenue à Whitehorse (territoire du Yukon) en août 2012. Lors de cette réunion, le Québec, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan ont fait savoir qu'elles voulaient être représentées au sein du groupe de travail. Par ailleurs, le bureau du procureur de la Nouvelle-Écosse a envoyé une demande spéciale aux bureaux du procureur des autres provinces de l'Atlantique, à la suite de quoi des représentants de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador ont également joint le groupe de travail.

Groupe de travail

Le groupe de travail est donc constitué de : Nadine Smillie, présidente (ministère de la Justice, Nouvelle-Écosse), Karen Anthony (ministère de la Justice, Nouvelle-Écosse), Peter Craig

EXÉCUTION DES MANDATS DE PERQUISITION EXTRA-PROVINCIAUX

Rapport des groupes de travail

(Service des poursuites pénales, Nouvelle-Écosse), Cameron Gunn (cabinet du procureur général, Nouveau-Brunswick), Lisa Goulden (ministère de la Justice, Î.-P.-É.), Elaine Reid (ministère de la Justice, Terre-Neuve-et-Labrador), Earl Fruchtman (ministère de la Justice, Ontario), Colleen McDuff (ministère de la Justice, Manitoba), Lane Wiegiers (ministère de la Justice, Saskatchewan) et Monty Carstairs (ministère de la Justice, Colombie-Britannique). Les provinces du Québec et de l'Alberta ont désigné des personnes-ressources aux fins de la rétroaction relatives aux recommandations du groupe de travail.

Activités

En raison des résultats du sondage mené en 2012, du maintien de l'appui de la Section pénale de la CHLC en 2012 et de la croissance du groupe de travail, les membres ont conclu à un intérêt national suffisant à l'égard du projet. Parmi les solutions possibles, l'élaboration d'une législation réciproque coordonnée entre les provinces et les territoires a été proposée, laquelle permettrait l'exécution des mandats de perquisition délivrés dans les autres administrations.

Le groupe de travail a organisé des conférences téléphoniques afin de discuter des solutions possibles, notamment l'élaboration d'un modèle de loi uniforme. Les membres du groupe de travail ont examiné les cadres législatifs relatifs aux infractions réglementaires qui sont utilisés dans leurs administrations. Le groupe de travail a ainsi constaté que chaque administration possède son propre régime d'exécution de la réglementation. Les membres se sont aussi penchés sur les solutions possibles au problème pratique auquel font face les enquêteurs lorsque la preuve pertinente d'une infraction réglementaire se trouve dans une autre administration, et donc, hors de leur portée. Les membres ont ciblé deux préoccupations qui pourraient se matérialiser advenant que les mandats de perquisition relatifs à des infractions à des règlements puissent être exécutés dans les autres administrations :

1. L'administration dans laquelle le mandat doit être exécuté pourrait ne pas vouloir exécuter la loi qui est en vigueur dans l'administration qui a délivré le mandat.
2. À qui reviendrait la responsabilité d'exécuter le mandat de perquisition extraprovincial : l'agent d'exécution de la loi de l'administration qui a délivré le mandat ou l'agent d'exécution de la loi de l'administration dans laquelle le mandat doit être exécuté?

Développements récents

À l'automne 2012, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a adopté une loi modifiant le *Summary Proceedings Act*. Un résumé des modifications est joint à l'Annexe A, et une copie du chapitre 46 des lois de 2012 est jointe à l'Annexe B. Les modifications autorisent la

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA **Août 2013**

reconnaissance des mandats de perquisition délivrés par les administrations désignées, lesquelles sont déterminées par règlement. En pratique, une administration donnée devient une administration désignée lorsqu'elle conclut avec la Nouvelle-Écosse une entente de reconnaissance réciproque des mandats de perquisition délivrés par la Nouvelle-Écosse. L'objectif est donc d'établir la reconnaissance réciproque des mandats de perquisition délivrés par les deux administrations qui sont parties à l'entente. La province désignée peut présenter une requête au procureur général de la Nouvelle-Écosse afin de déposer une requête ex parte en son nom devant un juge de la Nouvelle-Écosse. Une fois que le mandat de perquisition a été délivré conformément au processus établi dans l'entente de réciprocité entre les administrations et par les intervenants désignés, le mandat de perquisition peut être exécuté en Nouvelle-Écosse. L'entente entre les administrations précise les détails relatifs à l'obtention et à l'exécution des mandats de perquisition extraprovinciaux, de même que le type d'affaires que le procureur général de l'administration dans laquelle le mandat de perquisition doit être exécuté pourrait considérer aux fins d'un mandat d'exécution extraprovincial; la personne responsable de l'exécution du mandat et les parties autorisées à intervenir dans l'exécution du mandat. Dans le cas où les intervenants seraient appelés à se rendre dans une autre administration en lien avec le mandat, l'entente pourrait permettre d'assurer que les mesures relatives à la surveillance et à la responsabilité appropriées sont mises en place pour ces personnes. Si un objet est saisi lors de l'exécution d'un mandat de perquisition, un rapport doit être déposé auprès d'un juge de la Nouvelle-Écosse.

Analyse des options

À la suite de la modification du *Summary Proceedings Act* en Nouvelle-Écosse, les membres du groupe de travail se sont penchés sur la capacité du modèle de répondre aux préoccupations soulevées par le groupe. Aucune autre administration provinciale ou territoriale au Canada ne reconnaît actuellement l'exécution réciproque extraprovinciale des mandats de perquisition.

Au fédéral, il existe quelques modèles possibles. L'article 487.03 du *Code criminel du Canada* prévoit que, dans le cas où un mandat est délivré dans une province donnée, un juge d'une autre province peut viser ce mandat afin qu'il puisse être exécuté. Les enquêtes au titre du *Code criminel* sont menées par des agents de police qui font partie d'un service de police partie à un accord national régissant la surveillance des agents de police et la coopération mutuelle. Toutes les enquêtes menées au titre d'un mandat de perquisition visé doivent être en lien avec une infraction au *Code criminel*. Les règles ne sont pas les mêmes pour les infractions à des règlements provinciaux, lesquelles peuvent être poursuivies par différents types d'agents d'exécution des règlements. Le gouvernement fédéral dispose également de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle (Canada)*. En vertu de cette loi, le gouvernement fédéral peut reconnaître un mandat de perquisition relativement à une affaire criminelle menée dans un autre pays. Dans ces cas aussi, les enquêtes doivent être menées par les agents de police et viser des

EXÉCUTION DES MANDATS DE PERQUISITION EXTRA-PROVINCIAUX

Rapport des groupes de travail

infractions en matière criminelle. Contrairement à la reconnaissance des mandats de perquisition extraprovinciaux dans le *Code criminel*, les mandats de perquisition au titre de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* peuvent viser des infractions autres que celles qui sont reconnues dans les administrations, et il n'est pas nécessaire que des accords de surveillance et d'entraide soient en place pour protéger les agents de différentes administrations qui participent à l'enquête.

Le modèle de la Nouvelle-Écosse ressemble davantage à celui de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* puisqu'il exige qu'une demande soit présentée au procureur général de l'administration devant exécuter le mandat afin que celui-ci obtienne, au nom de l'administration qui veut faire exécuter un mandat, un mandat au sein de l'administration dans laquelle il sera exécuté. Il a été déterminé qu'il était plus logique pour le groupe de travail de voir si l'initiative de la Nouvelle-Écosse pouvait être un modèle potentiel que d'essayer de créer un tout nouveau modèle. Le groupe de travail est arrivé à la conclusion que le pouvoir discrétionnaire du procureur général de refuser une demande confère un certain contrôle à l'administration dans laquelle le mandat doit être exécuté quant à la détermination des lois mises en oeuvre au sein de l'administration. Il a également conclu que l'exigence selon laquelle l'administration doit être une administration désignée pour être reconnue au titre d'un mandat extraprovincial fait en sorte que les administrations doivent conclure des ententes d'exécution réciproque régissant la façon dont les mandats de perquisition délivrés par une autre administration doivent être traités et exécutés. Ces accords pourraient également préciser le mécanisme requis en ce qui a trait à la surveillance et à la responsabilité des actions des agents d'exécution de la loi lorsqu'ils exécutent un mandat de perquisition sur le territoire d'une autre administration.

Analyse de l'initiative de la Nouvelle-Écosse

On a demandé à tous les membres du groupe de travail de déterminer, de façon individuelle et en tenant compte des caractéristiques de leur administration, si l'initiative de la Nouvelle-Écosse pourrait servir de modèle. Les questions suivantes ont donc été posées :

1. Les modifications apportées en Nouvelle-Écosse au *Summary Proceedings Act* pourraient-elles être incorporées au régime législatif des infractions aux lois provinciales de votre administration et, si oui, de quelle façon?
2. D'autres changements devraient-ils être apportés (à l'initiative de la Nouvelle-Écosse)?

Les réponses à ces questions devaient être fournies avant la téléconférence du 9 avril 2013. Plusieurs ont été fournies à l'avance et d'autres ont été présentées pendant la téléconférence.

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

Août 2013

En général, on appuie l'utilisation de l'approche mise en œuvre dans le cadre de l'initiative de la Nouvelle-Écosse. Plusieurs administrations n'ont pour ainsi dire pas de loi d'application générale pour les infractions aux lois provinciales. Elles comptent sur une adoption généralisée des dispositions relatives aux infractions punissables par procédure sommaire du *Code criminel du Canada* et sur certaines dispositions en matière de contravention. Cette approche est normalement combinée à des pouvoirs d'enquête précis prévus dans certaines lois habilitantes pour les infractions aux lois provinciales, par exemple la *Loi sur l'environnement*. C'est pourquoi dans certaines administrations, pour adopter un modèle similaire à celui de l'initiative de la Nouvelle-Écosse, il faudrait d'abord que soit mis en place un régime global définissant les pouvoirs d'enquête relatifs aux infractions aux lois provinciales.

Certaines administrations ont déterminé qu'en raison de différences législatives relatives aux infractions aux lois provinciales, des dispositions législatives devraient être élaborées pour arriver au même résultat. On a aussi conclu qu'il était plus logique de laisser les administrations traiter ces questions individuellement. Toutefois, aucun obstacle absolu n'a été identifié par les administrations, et les membres du groupe de travail sont arrivés à la conclusion que l'initiative de la Nouvelle-Écosse est l'approche recommandée.

Recommandation et prochaines étapes

Le groupe de travail recommande que la Section pénale de la CHLC approuve la création d'un groupe de travail mixte chargé d'élaborer un modèle pour l'exécution des mandats de perquisition extraprovinciaux. Le groupe de travail propose que l'initiative de la Nouvelle-Écosse soit utilisée comme point de référence.

Les membres du groupe de travail conviennent du fait que pour permettre la mise en œuvre du modèle recommandé, les administrations devront d'abord apporter des modifications à certains de leurs textes législatifs ou réglementaires. Le groupe de travail a indiqué que la participation de la Section civile de la CHLC était essentielle à la réalisation de cet objectif.

Demande

Le groupe de travail demande à la CHLC d'adopter une résolution pour :

1. recevoir le présent rapport du groupe de travail;
2. approuver la recommandation du groupe de travail de discuter avec la Section civile de la CHLC de la suite de cet exercice au moyen de la création d'un groupe de travail mixte qui utiliserait l'initiative de la Nouvelle-Écosse comme point de référence pour les futurs travaux.

Annexe A

Initiative de la Nouvelle-Écosse sur les mandats de perquisition extraprovinciaux

Le chapitre 46 des lois de 2012, intitulé *Interprovincial Investigative Authority Act* (modifié), modifie la *Summary Proceedings Act*, qui se trouve à être le chapitre 450 des lois révisées de 1989. Le 6 décembre 2012, ces modifications sont entrées en vigueur. Elles visaient à faire en sorte que lorsqu'une province désignée a besoin d'exécuter un mandat de perquisition en Nouvelle-Écosse, une demande peut être présentée au procureur général pour qu'un mandat de perquisition soit délivré en vertu du *Summary Proceedings Act* et puisse être exécuté dans la province de la Nouvelle-Écosse. Pour qu'une province soit reconnue comme une « province désignée », il doit y avoir une entente d'exécution réciproque entre cette administration et la province de la Nouvelle-Écosse. L'entente d'exécution réciproque régit également la façon dont les mandats de perquisition extraprovinciaux doivent être traités et exécutés et nécessite que des dispositions législatives relatives aux infractions aux lois provinciales soient en vigueur dans les deux administrations reconnaissant que l'administration donnée peut délivrer et exécuter les mandats de perquisition de leur administration.

Détails concernant le modèle proposé

Le *Summary Proceedings Act* de la Nouvelle-Écosse prévoit un processus à double volet relatif aux mandats de perquisition. Un mandat général peut être délivré en vertu du paragraphe 2B(1) pour toute infraction à une loi provinciale qui fait l'objet d'une enquête et permet la perquisition d'un lieu et la saisie d'objets. Le mandat d'enquête obtenu en vertu de l'alinéa 2B(1A) ne peut être obtenu que pour les dispositions désignées au titre d'un règlement. Au titre de ce type de mandat, la perquisition englobe la création de dossiers de fichiers électroniques, l'exécution d'épreuve ou d'examen et l'utilisation d'autres techniques ou procédures d'enquête.

Les « provinces désignées » seront reconnues dans les règlements pris en vertu du *Summary Proceedings Act*. Les dispositions prévoyant les techniques d'enquêtes qui doivent être appliquées par la province désignée dans le contexte du mandat de perquisition devront également être désignées dans les règlements pour qu'un mandat d'enquête puisse être obtenu. La plupart des affaires exigeant l'exécution extraprovinciale d'un mandat de perquisition risquent fort probablement de nécessiter un mandat d'enquête en Nouvelle-Écosse.

Annexe « B »

Interprovincial Investigative Authority Act (modifié),

Le chapitre 46 des lois de 2012

**Loi modifiant le chapitre 450
des lois révisées de 1989,
le *Summary Proceedings Act*,
concernant le pouvoir d'enquête interprovincial**

Adopté comme suit par le gouverneur et l'assemblée :

1 La présente loi peut être citée comme le *Interprovincial Investigative Authority Act*.

2 Le chapitre 450 des lois révisées de 1989, le *Summary Proceedings Act*, est modifié par l'ajout des articles suivants immédiatement après l'art. 2G :

2H (1) Au présent article et à l'article 2J,

a) « texte législatif désigné » Texte de loi désigné par règlement d'une province désignée;

b) « province désignée » Province du Canada désignée par règlement.

(2) Le procureur général qui reçoit la demande d'une province désignée afin qu'une perquisition, une fouille ou une saisie soit effectuée dans la province relativement à une infraction à un texte de loi de la province désignée peut présenter une requête *ex parte* à un juge de paix en vue de la délivrance d'un mandat.

(3) Le juge de paix saisi d'une requête présentée en vertu du paragraphe (2) qui, sur la foi d'une dénonciation faite sous serment suivant la forme prescrite par règlement, est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire à la présence, dans un bâtiment, un emplacement ou un lieu :

a) d'un objet qui a ou aurait servi à commettre une infraction à un texte de loi d'une province désignée;

b) d'un objet dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'il servira à prouver la perpétration d'une infraction à un texte de loi d'une province désignée,

peut, à tout moment, délivrer un mandat de perquisition autorisant un agent de la paix :

c) à perquisitionner et à saisir l'objet ;

d) à apporter l'objet ou à en faire rapport, à lui ou à un autre juge de paix, dans les plus brefs délais possible, conformément au paragraphe 2I(1).

(4) Le juge de paix peut délivrer un mandat d'enquête autorisant un agent de la paix, sous réserve du présent article, à utiliser toute technique ou méthode d'enquête ou à accomplir tout acte qui est mentionné dans le mandat qui, sans cette autorisation, constituerait une fouille, une perquisition ou une saisie abusive à l'égard d'une personne ou d'un bien si :

a) le juge de paix est convaincu, sur la foi d'une dénonciation faite sous serment, qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction prévue par un texte législatif désigné a été, est, ou sera commise, et que d'autres éléments de preuve ou renseignements relatifs à l'infraction seront obtenus par l'utilisation de la technique ou de la méthode ou par l'accomplissement d'un tel acte;

(b) le juge de paix est convaincu qu'il est dans l'intérêt de la bonne administration de la justice de délivrer le mandat;

(c) aucune autre disposition de la présente loi ou de toute autre loi de la province qui prévoit un mandat ou une ordonnance permet l'utilisation de la technique ou de la méthode ou l'accomplissement de l'acte.

(5) Le juge de paix qui délivre un mandat en vertu du paragraphe (3) ou (4) peut ordonner qu'une personne accompagne et aide l'agent de la paix dans l'exécution du mandat, si le procureur général en fait la demande.

(6) Aux fins des paragraphes 2B(1B) à (11) et (13), et des articles 2C, 2D et 2G,

a) un mandat de perquisition délivré en vertu du paragraphe (3) est réputé être un mandat délivré en vertu du paragraphe 2B(1);

b) un mandat d'enquête délivré en vertu du paragraphe (4) est réputé être un mandat d'enquête délivré en vertu du paragraphe 2B(1A).

(7) Le greffier du tribunal qui reçoit un rapport écrit en vertu du paragraphe 2B(11) doit, dès qu'il sera raisonnablement possible de le faire, soumettre celui-ci et les renseignements contenus dans la dénonciation faite sous serment et le mandat auquel elle se rapporte à un juge pour qu'il en soit disposé, conformément à l'article 2J.

2I (1) La personne qui a saisi un objet en vertu d'un mandat délivré conformément à l'article 2H ou à l'article 2D lors de l'exécution d'un mandat délivré en vertu de l'article 2H doit, dans les plus brefs délais possibles :

a) lorsqu'elle est convaincue

(i) qu'il n'y a aucune contestation quant à la possession légitime de l'objet saisi,

(ii) que la détention de l'objet n'est pas nécessaire aux fins d'une enquête, d'un procès ou d'une autre procédure semblable,

restituer l'objet saisi, et en exiger un reçu à la personne qui a droit à la possession légitime de celui-ci et en faire rapport au juge de paix qui a délivré le mandat ou à un autre juge de paix.

b) lorsqu'elle n'est pas convaincue, comme décrit dans les sous-alinéas *a*)(i) et (ii),

(i) soit apporter l'objet saisi à un juge de paix visé à l'alinéa *a*),

(ii) soit lui faire rapport qu'elle a saisi l'objet et qu'elle le détient ou veille à ce qu'il soit détenu,

pour qu'il en soit disposé par le juge l'ordonne en conformité avec l'article 2J.

(2) Le rapport à l'intention d'un juge de paix visé à l'alinéa *a*) est rédigé dans la forme prescrite par règlement, en l'adaptant aux circonstances.

2J (1) En vertu de l'alinéa 21(1)*b*), lorsqu'un objet saisi est apporté à un juge de paix ou qu'un rapport à l'égard d'un objet saisi lui est fait, le juge de paix :

a) doit entendre les observations du procureur général, de la personne dont l'objet a été saisi lors de l'exécution du mandat et de toute personne qui affirme avoir un droit sur cet objet;

b) peut exiger que l'objet saisi lors de l'exécution du mandat soit apporté devant le juge.

(2) À l'audience prévue au paragraphe (1), le juge de paix doit :

a) lorsqu'il n'est pas convaincu que le mandat a été exécuté selon les conditions qu'il a fixées ou lorsqu'il est convaincu qu'une ordonnance ne devrait pas être rendue en vertu de l'alinéa *b*), ordonner que l'objet saisi lors de l'exécution du mandat soit remis :

(i) à la personne entre les mains de laquelle il a été saisi, si la possession de l'objet par cette personne est légale,

(ii) au propriétaire légitime ou à la personne qui a droit à la possession légitime de l'objet, si le propriétaire ou cette personne est connue et que la possession du document ou de l'objet par la personne des mains de laquelle il a été saisi n'est pas légitime;

b) dans tous les autres cas, ordonner que l'objet saisi soit transmis à la province désignée au paragraphe 2H(2); l'ordonnance de transmission est assortie des modalités qu'il estime indiquées, notamment :

- (i) pour donner suite à la demande,
- (ii) en vue de la conservation d'un objet saisi et de son retour dans la province,
- (iii) en vue de la protection des droits des tiers.

3 Le paragraphe 19(1) du chapitre 450 est abrogé et remplacé par le suivant :

(1) Le gouverneur en conseil peut prendre un règlement :

a) désignant les textes de loi d'une province désignée du Canada aux fins de l'application de l'alinéa 2H(1)a);

b) désignant les provinces du Canada aux fins de l'application de l'alinéa 2H(1)b);

c) concernant les requêtes d'une province désignée afin qu'une perquisition ou une saisie soit effectuée dans la province relativement à une infraction à un texte de loi d'une province désignée;

d) concernant une demande d'exécution des mandats en vertu de l'article 2H;

e) concernant la conservation et la remise de l'objet saisi lors de l'exécution d'un mandat en vertu de l'article 2H;

f) concernant la remise à une province désignée de l'objet saisi lors de l'exécution d'un mandat en vertu de l'article 2H;

g) définissant toute expression ou tout terme employé, mais non défini par la présente loi.