

**CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION
DES LOIS DU CANADA**

**Pouvoirs extraterritoriaux des policiers nommés par les
provinces : Document de discussion**

Section pénale

**Yellowknife, T. N.-O.
Août 2002**

Pouvoirs extraterritoriaux des policiers nommés par les provinces : Document de discussion

INTRODUCTION

L'objectif du présent document est de fournir une mise à jour sur les travaux effectués par les fonctionnaires au cours de la dernière année. Le document énoncera les problèmes qui existent en ce qui concerne la loi actuelle et examinera un bon nombre d'approches de rechange visant à aborder ces problèmes. D'autres questions relatives aux compétences extraterritoriales seront également examinées. Le document se termine en recommandant qu'un rédacteur législatif commence à élaborer un modèle de législation provinciale-territoriale.

LE PROBLÈME QUI DOIT ÊTRE ABORDÉ

Le problème de la loi actuelle en ce qui a trait à la compétence extraterritoriale des policiers est que les policiers nommés par une province perdent leur statut d'agent de la paix lorsqu'ils se déplacent hors de leur territoire de nomination. Cela comprend la perte du pouvoir de porter une arme à feu, la perte du pouvoir d'arrestation, la perte des pouvoirs de saisie et de perquisition, notamment la capacité de demander un mandat de perquisition, et la perte des protections offertes par l'art. 25 du *Code criminel*.

Plusieurs enquêtes policières exigent que les policiers se rendent à l'extérieur de leur territoire de compétence. Les enquêtes policières dans les communautés qui chevauchent deux ressorts ou sont près des frontières provinciales comportent souvent un aspect extraterritorial. Toutefois, les enquêtes dans le domaine du crime organisé sont sans doute les situations les plus graves lors desquelles la perte des pouvoirs d'un agent de la paix soulèvent des problèmes.

La perte du statut d'agent de la paix empêche qu'un travail policier efficace soit effectué et peut compromettre la sécurité des policiers.

Actuellement, l'une des méthodes utilisée pour accorder le statut d'agent de la paix extraterritorial est de faire en sorte que les policiers soient assermentés comme des constables spéciaux dans la province de destination. Ce processus comporte des défauts évidents – il est encombrant, prend beaucoup de temps et n'est pas bien adapté aux situations lors desquelles un policier doit voyager inopinément à l'extérieur de son territoire de compétence afin de poursuivre l'enquête. Pour essayer de contourner la perte du statut d'agent de la paix, une autre méthode est également utilisée : les policiers invités mettent sur pied une unité de corps policiers conjugués qui sollicite des membres du service de police hôte. Cette méthode est efficace car les membres du service de police hôte possèdent le statut d'agent de la paix dans le territoire en question. Malheureusement, les mêmes problèmes existent – la création d'une unité de corps policiers conjugués est encombrante, prend du temps et n'est pas adaptée à des déplacements imprévus.

Les problèmes liés aux compétences extraterritoriales des policiers sont connus depuis un bon nombre d'années :

- Lors de la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada en 1998, le Manitoba a présenté une résolution à la Section pénale selon laquelle les policiers nommés par les provinces devraient conserver leur statut d'agent de la paix lorsqu'ils se déplacent dans une autre administration dans le cadre d'affaires policières. Lors de sa réunion du mois d'octobre 2000, le Groupe de travail sur la procédure pénale du CCHF (Comité de coordination des hauts fonctionnaires) a également fait part de son appui à l'égard de la proposition d'accorder des pouvoirs extraterritoriaux aux policiers.
- L'Association canadienne des chefs de police (ACCP) a demandé à plusieurs reprises que l'on élabore un mécanisme qui permettrait de reconnaître la compétence extraterritoriale des policiers nommés par les provinces.

Dans un effort visant à déterminer la meilleure solution aux problèmes, la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada a demandé au professeur Philip Stenning de l'université de Toronto de préparer un document qui examinerait les options visant à accorder des pouvoirs extraterritoriaux aux policiers nommés par les provinces.

LES QUESTIONS CERNÉES PAR M. STENNING

Trois principales questions ont été cernées :

1. Création de pouvoirs extraterritoriaux

M. Stenning discute de trois propositions :

(a) La désignation du statut de policier ayant des pouvoirs extraterritoriaux en vertu du *Code criminel*

M. Stenning conclut que les compétences extraterritoriales ne peuvent être obtenues de cette façon. En fait, les activités de police sont de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral ne peut conférer le statut d'agent de la paix en vertu du *Code criminel*.

(b) Un système fondé sur le *National Crime Authority* (NCA) de l'Australie.

En Australie, certains dossiers ont un aspect intergouvernemental résultant d'une législation réciproque adoptée par chaque État et par le gouvernement fédéral.

(c) Législation réciproque

Chaque administration pourrait adopter une législation qui accorderait le statut d'agent de la paix à toute personne qui possède un statut d'agent de la paix dans une autre administration canadienne et qui serait obligée d'effectuer des activités de police dans cette administration en vue d'une enquête. Selon M. Stenning, si une législation réciproque devait être adoptée, elle devrait être identique dans chaque administration.

M. Stenning affirme que l'une ou l'autre des deux dernières méthodes pourraient être utilisées pour créer des pouvoirs extraterritoriaux pour les policiers nommés par les provinces.

2. Responsabilité civile

M. Stenning se demande quel organisme d'application de la loi devrait assumer la responsabilité du fait d'autrui si le policier invité endommage des biens ou blesse une personne pendant l'exécution de ses tâches à l'extérieur de sa province de nomination. Bien que M. Stenning ait soulevé ce problème, il ne propose pas de mesures pour le régler.

3. Compétence relative aux plaintes du public concernant la conduite de policiers.

Chaque province a mis sur pied un organisme de surveillance des policiers afin d'examiner les plaintes du public concernant la conduite de policiers. Si un policier invité fait l'objet d'une telle plainte, est-il pertinent que l'organisme de surveillance de la province dans laquelle la plainte a été déposée ou l'organisme de surveillance de la province du policier invité ait juridiction dans le cadre de cette plainte? Encore une fois, même si M. Stenning a cerné ce problème, il ne propose pas de solution.

Le document de M. Stenning a été présenté lors de la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada de l'an dernier.

LES TRAVAUX DES FONCTIONNAIRES

Un comité de fonctionnaires f.-p.-t. (le comité) a été mis sur pied afin d'examiner le document de M. Stenning et de présenter des recommandations visant à apporter des changements à la loi. Le comité est composé de représentants de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba (président), de la Saskatchewan, du ministère de la Justice du Canada et du Solliciteur général du Canada. Le comité s'est rencontré plusieurs fois au moyen de téléconférences.

Il était évident dès le début des discussions du Comité qu'il serait nécessaire de consulter les services de police. Les membres du comité ont communiqué avec divers policiers et ont participé à une réunion de l'Association canadienne des chefs de police afin de solliciter leur opinion. Les points de vue des services de police sont parfois illustrés dans la discussion qui suit. Bien que les policiers aient exprimé de façon générale le besoin d'obtenir un statut extraterritorial, le comité estime que des exemples précis de situations lors desquelles l'absence du statut d'agent de la paix a posé problème aideraient à justifier la nécessité d'une nouvelle législation et à concevoir une solution mieux adaptée aux besoins des policiers. L'ACCP a accepté de fournir de tels exemples au comité.

Il était également évident que d'autres consultations auprès des provinces, des fonctionnaires au sein d'une même province, du gouvernement fédéral et des services de police étaient nécessaires avant que des positions finales puissent être déterminées. Même si des recommandations sont présentées dans le présent document, elles doivent être considérées comme des positions initiales et non comme des positions finales.

Le document de M. Stenning sert de point de départ pour les discussions du comité. Chacune des trois principales questions cernées dans ce document a été prise en considération :

1. Création de pouvoirs extraterritoriaux.

Le comité a rapidement limité les options offertes disponibles pour la création de pouvoirs extraterritoriaux.

(a) La désignation du statut de policier ayant des pouvoirs extraterritoriaux en vertu du *Code criminel*

L'idée d'utiliser le *Code criminel* pour établir des désignations de statut de policier ayant des pouvoirs extraterritoriaux a été rejetée pour les mêmes raisons que celles indiquées par M. Stenning.

(b) Un système fondé sur le *National Crime Authority* (NCA) de l'Australie.

Les membres du comité ont également rejeté un modèle fondé sur celui du *National Crime Authority*. Un bon nombre de lacunes ont été cernées dans ce modèle :

- Cela mènerait à la création d'un autre service de police national. Le Canada devrait éviter l'établissement de nombreux services de police fédéraux comme cela s'est produit aux É.-U.
- Le modèle du *National Crime Authority* requiert que chaque administration accorde des pouvoirs extraterritoriaux aux agents qui composent le *National Crime Authority*. Une loi de réciprocité est nécessaire pour atteindre cet objectif mais offre moins d'avantages que si des pouvoirs extraterritoriaux étaient mis à la disposition de tous les policiers.
- Le modèle du *National Crime Authority* n'est pas adapté aux déplacements imprévus. Dans le cadre du modèle du *National Crime Authority*, seuls certains policiers peuvent obtenir des pouvoirs extraterritoriaux. Cela pose des problèmes lorsqu'un policier qui ne possède pas de pouvoirs extraterritoriaux doit se déplacer, dans un bref délai, à l'extérieur de sa province de nomination en vue de mener une enquête. Il est possible qu'il n'y ait pas suffisamment de temps pour obtenir la nomination requise.

De toutes les options soumises par M. Stenning, le comité préfère de loin l'élaboration d'une législation réciproque pour accorder aux policiers des pouvoirs extraterritoriaux. Le comité a également étudié la possibilité d'accroître ou de modifier le processus actuel de nomination des constables spéciaux, afin de répondre aux besoins des policiers.

(c) Législation réciproque

Bon nombre de sous-questions ont été cernées et ont fait l'objet de discussions en ce qui a trait à l'élaboration d'une législation réciproque :

- (i) *Obligation d'avis et nécessité d'imposer des restrictions aux policiers invités*
Questions : Est-ce que les policiers invités doivent avertir un responsable du service de police dans l'administration hôte de leur présence au sein de cette administration? Est-ce que le service de police hôte et (ou) le gouvernement hôte devrait être en mesure d'imposer des restrictions sur les activités des policiers invités?

Résumé de la discussion : Le comité estime que la raison du déplacement des policiers est importante pour déterminer si un avis quelconque est requis. Les policiers voyagent souvent dans une autre administration pour des raisons strictement administratives (p. ex., pour faire une entrevue avec un témoin, pour participer à une réunion). Dans de tels cas, il ne semble pas nécessaire d'aviser les pouvoirs publics locaux.

Toutefois, lorsqu'un policier doit se déplacer dans un autre territoire à des fins opérationnelles, alors un avis au service de police hôte pourrait être requis. Le comité a essayé d'examiner les besoins des services policiers et des administrations provinciales. Les services de police représentés lors de la réunion de l'ACCP ont jugé qu'un policier invité devrait toujours aviser le service de police hôte s'il se rend dans le territoire de l'hôte à des fins opérationnelles. Toutefois, les policiers veulent que la disposition prévoit un avis flexible. Ils indiquent que la quantité d'information communiquée par le policier invité devrait être déterminée par une évaluation du besoin d'assurer la sécurité du policier, par la nature de l'enquête et par la nécessité de s'assurer que les services de police respectifs n'interfèrent pas avec les enquêtes de l'un et de l'autre. On a reconnu que même si un service de police était prêt à échanger certains renseignements opérationnels avec un autre service de police, il sera moins ouvert à échanger de l'information relative à des activités policières prévues conjointement avec le gouvernement.

Les membres du comité estiment que les administrations provinciales devraient également recevoir un avis lorsque des policiers invités se rendent dans la province à des fins opérationnelles. Les ministres provinciaux chargés du maintien de l'ordre sont responsables des activités des services de police qui se produisent au sein de leur province respective. Si un incident se produit lorsqu'un policier invité est dans la province, il ne serait pas suffisant que le ministre allègue qu'il ne savait pas que le policier invité était présent ou qu'il n'avait aucun contrôle sur ses actions. Bien qu'il serait inapproprié pour le ministre provincial de participer de façon directe à l'approbation d'activités policières précises, le ministre a toutefois besoin qu'un système quelconque soit en place pour que le policier invité rende des comptes au ministre.

En gardant ces points à l'esprit, le comité affirme que le policier invité devrait communiquer avec le service de police local pertinent au sein de la région géographique de la province hôte où l'enquête hors du territoire sera menée. Suffisamment de détails sur l'activité policière du policier invité devront être fournis pour convaincre le service de police hôte que l'on devrait accorder des pouvoirs extraterritoriaux aux policiers invités. Normalement, ces renseignements comprendraient les éléments suivants :

- le nom des policiers invités;
- l'endroit où ils travailleront;
- les jours précis pendant lesquels ils seront dans le territoire;
- le policier du territoire de compétence des policiers invités chargé de surveiller ceux-ci;
- la description de la nature de l'enquête, notamment une évaluation des risques en cause (p. ex., la probabilité que des armes à feu seront déchargées).

Le service de police hôte communiquerait ensuite avec le fonctionnaire de l'administration hôte responsable des nominations de policiers et indiquerait qu'à son avis, les policiers invités devraient obtenir des pouvoirs extraterritoriaux. Le fonctionnaire du gouvernement procéderait alors aux désignations requises des policiers. Le fonctionnaire du gouvernement n'aurait aucun détail relatif à l'activité policière, mais obtiendrait les autres renseignements indiqués plus haut. Les mêmes renseignements fournis au fonctionnaire provincial seraient également fournis à tous les autres services de police qui ont compétence au sein de cette région géographique.

Les membres du comité jugent que lorsqu'une province accorde des pouvoirs extraterritoriaux à un policier invité, ce policier devrait être assujéti au même niveau de supervision et de contrôle que celui qui s'applique aux policiers locaux. Ce niveau de supervision est obtenu en demandant au service de police local d'examiner et d'approuver l'activité prévue par les policiers invités.

Le service de police local exprimera sans doute des préoccupations relativement au fait qu'il sera civilement responsable s'ils doivent approuver les activités des policiers invités. Cette préoccupation pourrait être exprimée adéquatement par la proposition d'entente d'indemnisation mentionnée dans la discussion sur la responsabilité civile qui suit.

Résultat de la discussion : D'autres discussions seront requises sur les moyens utilisés par les policiers invités pour aviser le service de police hôte et la province hôte. Le comité aimerait recevoir de la rétroaction des participants à la Conférence à ce sujet.

(ii) Nécessité de codifier la common law en ce qui concerne les poursuites immédiates.

Question : Lors d'une poursuite immédiate, et en vertu de la common law, un policier invité possède des pouvoirs extraterritoriaux. La question est de savoir si les dispositions de la common law doivent être conservées dans une législation réciproque.

Résumé de la discussion : Les membres du comité estiment que si la législation ne vise pas les poursuites immédiates, alors il pourrait y avoir certaines incertitudes pour ce qui est de l'intention du législateur de modifier ou non la loi relativement aux poursuites immédiates. On note également que les policiers ont fait part de leur intérêt de conserver le concept de la common law relativement à la poursuite immédiate.

Résultat de la discussion : Le groupe de travail convient que le concept de la poursuite immédiate devrait être conservé dans la législation.

(iii) *Article 25.1 C.cr.*

Question : En vertu de l'art. 25.1 du *Code criminel*, un policier désigné pourrait avoir raison de commettre certains actes qui seraient autrement considérés illicites dans le cadre d'une enquête en matière d'infraction à une loi fédérale. Toutefois, cette désignation n'offre pas de justification à un policier qui perd son statut d'agent de la paix lorsqu'il voyage à l'extérieur de sa province de nomination. Est-ce que le groupe de travail devrait essayer d'aborder cette question?

Résumé de la discussion : Le comité n'est peut-être pas le meilleur forum pour aborder cette question. Le mandat du comité est d'examiner des moyens selon lesquels les policiers nommés par les provinces peuvent obtenir des pouvoirs extraterritoriaux, et non des façons d'étendre les pouvoirs qui leur sont accordés en vertu de l'art. 25.1. De plus, les fonctionnaires du ministère de la Justice fédéral connaissent davantage cette question et sont mieux placés pour élaborer une solution.

Résultat de la discussion : Plutôt que le comité aborde cette question, les membres conviennent qu'il serait préférable que le ministère de la Justice du Canada soit responsable de consulter les provinces et les services de police à ce sujet.

(d) Améliorer/modifier le processus actuel de nomination des constables spéciaux.

Question : Les policiers ont indiqué que le principal problème relativement au processus actuel de nomination des constables spéciaux se pose lorsqu'un policier doit se déplacer à l'extérieur de son territoire de compétence de façon soudaine. Dans ces situations, il peut être difficile d'obtenir une nomination à titre de constable spécial dans un bref délai. Cela se produit notamment les fins de semaine lorsque le fonctionnaire provincial responsable de ces nominations n'est pas disponible. Au cours des consultations avec les policiers, on a proposé de mettre en place une désignation de constable spécial pour utilisation lors de situations d'urgence. Les caractéristiques de cette nomination spéciale pourraient inclure ce qui suit :

- une nomination de courte durée, possibilité de 48 heures;
- disponible seulement en situation d'urgence (serait définie mais s'inspirerait du développement d'un nouveau droit illustré dans le projet de loi Feeney, le projet de loi C-24 et le projet de loi C-36);
- fondée sur l'approbation (notamment l'approbation verbale) du chef de police de la province de nomination et du chef de police responsable de la région géographique de la province hôte dans laquelle l'enquête hors-province sera menée;
- une structure de rapports après le fait;
- une restriction relativement au type d'enquêtes (p. ex., l'enquête immédiate d'une infraction grave en matière pénale ou de terrorisme).

Résumé de la discussion : Cette proposition pourrait aborder les besoins des policiers d'obtenir des nominations de constables spéciaux dans de brefs délais. Toutefois, les

membres du comité reconnaissent que cette proposition ferait en sorte que le ministre provincial responsable du maintien de l'ordre devrait déléguer à un responsable du service de police le pouvoir de nommer des constables spéciaux. D'autres enquêtes devront être effectuées pour déterminer si les ministres seraient prêts à mettre en œuvre cette proposition.

Résultat de la discussion : Les membres du comité ont jugé que cette proposition était valable et qu'elle méritait une étude plus approfondie.

2. Responsabilité civile

Question : La question cernée par M. Stenning est la suivante : quel organisme d'application de la loi devrait assumer la responsabilité du fait d'autrui si le policier invité cause des dommages à un bien ou blesse une personne en exécutant ses fonctions à l'extérieur de sa province de nomination?

Résumé de la discussion : Le comité reconnaît que ni la législation fédérale ni la législation provinciale ne peuvent empêcher un demandeur d'intenter une poursuite. En fait, un demandeur serait susceptible de poursuivre toute personne imaginable qui pourrait être responsable : les policiers en cause, le service de police invité, le service de police hôte, le gouvernement provincial, la municipalité, etc. Le tribunal déterminera s'il y a réellement un aspect de responsabilité et, si oui, évaluera les dommages. Ni la législation réciproque ni la législation permettant la nomination de constables spéciaux n'empêcheront cela.

La législation pourrait toutefois contrôler l'indemnisation des personnes jugées responsables. Le comité propose que ce soit le service de police menant l'enquête qui indemnise les autres intervenants participant à l'enquête. On note que lors de la récente réunion de l'ACCP, les responsables des services de police appuyaient cette approche.

Résultat de la discussion : Le groupe de travail a appuyé une ébauche d'entente d'indemnisation.

3. Compétence en matière de plaintes du public concernant la conduite de policiers.

Question : Si un policier invité fait l'objet d'une plainte de la part d'un citoyen, quel organisme de surveillance des policiers devrait avoir compétence : l'organisme de surveillance de l'administration dans laquelle la plainte a été déposée ou l'organisme de surveillance de la province dans laquelle le policier est employé?

Résumé de la discussion : Les membres du comité indiquent qu'il serait difficile en vertu des lois existantes de faire appliquer une sanction imposée à un policier invité par un organisme de surveillance. Présentement, chaque province a un moyen par lequel un service de police local peut être obligé de se conformer à la sanction recommandée par l'organisme de surveillance. Toutefois, si la décision de l'organisme de surveillance des policiers concerne un policier d'un autre territoire, il n'y a actuellement aucun moyen

d'exiger que le policier hors de sa province de nomination se conforme à la sanction. Cette question pourrait être abordée dans le cadre d'une législation réciproque qui oblige les services de police au sein d'une province à reconnaître et à mettre en application des ordres émis par un organisme de surveillance d'une autre province.

Toutefois, il existe un autre problème potentiellement plus grave. Les membres du comité soulignent que différents groupes adopteraient sans doute des points de vue opposés quant à savoir quel organisme de surveillance devrait avoir compétence. Les ministres provinciaux responsables du maintien de l'ordre doivent rendre compte des activités policières au sein de leur province. Chaque ministre ferait sûrement valoir que les policiers travaillant dans la province devraient être assujettis à l'organisme de surveillance des policiers de la province en question. Parallèlement, les victimes s'attendraient à ce que l'organisme de surveillance du territoire de compétence dans lequel la plainte a été déposée ait compétence, sans égards à la province d'emploi du policier faisant l'objet de la plainte. D'un autre côté, les associations policières et certains responsables de services de police feraient sans doute valoir que puisque l'organisme de surveillance des policiers est étroitement lié à la relation employeur-employé, l'organisme de surveillance du territoire de compétence où le policier est employé devrait avoir compétence.

Il est possible que pour tenir compte des positions divergentes qui seront adoptées à ce sujet, une mesure qui intégrerait certains aspects des diverses positions sera nécessaire. Par exemple, le comité a examiné une approche dans le cadre de laquelle l'organisme de surveillance des policiers dans la province hôte (la province où l'incident s'est produit) enquêterait la plainte. Un enquêteur du territoire de compétence du policier (la province où le policier est employé) pourrait faire partie de l'équipe qui mène l'enquête sur la plainte. L'organisme de surveillance de la province hôte mènerait l'audience sur la plainte selon les procédures établies dans la législation de la province hôte. L'organisme de surveillance de la province hôte constaterait des questions de fait, déterminerait si une faute disciplinaire a été commise et « recommanderait » une sanction lorsqu'une faute disciplinaire aurait effectivement été commise. Le dossier serait alors transmis au territoire de compétence du policier pour l'imposition réelle de la sanction. La province de compétence serait liée par les constatations des questions de fait réalisées par la province hôte. Un nouveau procès ne serait pas possible. Toutefois, la province de compétence serait en mesure d'imposer une sanction qu'elle juge appropriée. La sanction imposée serait fondée sur les précédents établis dans la province de compétence, mais serait influencée par la recommandation de la province hôte.

Cette proposition vise à atteindre un compromis qui satisfera tant la victime que les associations policières. Elle aborde les préoccupations des victimes en permettant que l'audience soit menée localement et en permettant que l'organisme de surveillance de la province hôte détermine la culpabilité ou l'innocence. La proposition vise également à satisfaire les préoccupations des associations policières selon lesquelles leurs policiers ne devraient pas se voir imposer des mesures disciplinaires par un organisme de surveillance étranger. La province de compétence participerait à l'enquête et l'organisme de surveillance de la province de compétence détermineraient la sanction à imposer.

Résultat de la discussion : Les membres du comité ont appuyé cette proposition. Toutefois, ils reconnaissent que d'autres discussions et consultations sont nécessaires avant que les questions relatives à l'organisme de surveillance des policiers puissent être réglées. La Conférence pourrait nous éclairer à ce sujet.

RECOMMANDATION

Il est recommandé :

- que la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada reçoive le rapport du Comité conjoint du droit pénal et du droit civil sur les pouvoirs extraterritoriaux des policiers;
- que le président de la Section pénale et le président de la Section civile demandent au président de la Section de la rédaction de la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada d'affecter un rédacteur au comité afin de les aider dans le cadre de leurs délibérations;
- que la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada ordonne que le modèle de la législation provinciale-territoriale soit préparé par le comité, afin d'aborder les questions cernées dans le document de discussion;
- que l'ébauche de la loi et les commentaires préparés par le comité conjoint soient présentés dans les deux langues officielles lors de la réunion de la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada en août 2003.