

Application de la loi et responsabilité criminelle - livre blanc

Table des matières

Avant-propos

Le crime organisé au Canada

Arrêt de la Cour suprême du Canada *Campbell et Shirose c. Sa Majesté la Reine*

Effets de l'arrêt

La proposition du gouvernement

Jurisprudence

Commentaires

Annexe

Proposition visant à modifier le Code criminel (immunité des fonctionnaires publics en matière pénale)

Avant-propos

Le gouvernement du Canada veut savoir ce que pensent les Canadiennes et les Canadiens de l'avant-projet de loi élaboré en réponse à la décision rendue en avril 1999 par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *John Campbell et Salvatore Shirose c. Sa Majesté la Reine*¹.

Dans cette affaire, la Cour a décidé qu'en vertu de la loi actuelle, les agents de la paix ne bénéficient pas d'immunité contre toute responsabilité criminelle lorsqu'ils commettent des actes durant une enquête, qui seraient par ailleurs illégaux, à moins d'y être autorisés par le Parlement en vertu d'une loi ou d'un règlement. Toutefois, la Cour a reconnu explicitement que le Parlement a le pouvoir de donner aux agents de la paix chargés de l'exécution de la loi une certaine forme d'immunité et de définir la nature et la portée de celle-ci ainsi que les circonstances dans lesquelles elle peut être accordée. À la suite de cet arrêt, la légalité de certaines techniques acceptées depuis longtemps pour faire appliquer la loi est maintenant remise en question.

Le gouvernement est convaincu qu'il est dans l'intérêt du public de créer expressément une exemption d'immunité en matière pénale pour les agents de la paix de sorte qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions conformément au principe de la primauté du droit.

Depuis cet arrêt, le gouvernement a consulté des organismes responsables de l'application de la loi, les gouvernements provinciaux et territoriaux, des représentants du milieu juridique et des groupes de défense des droits civils. À la suite de ces consultations, le gouvernement a élaboré une proposition modifiant la loi, modification qui permettrait, à son avis, de donner aux agents de la paix les moyens nécessaires pour lutter contre la criminalité dans un cadre bien défini et acceptable du point de vue constitutionnel.

Étant donné l'importance que revêt cette question liée à l'application de la loi, surtout dans la lutte contre le crime organisé, le gouvernement invite les Canadiennes et Canadiens à

communiquer leurs commentaires et leurs suggestions concernant l'approche proposée, y compris le projet de loi.

Le crime organisé au Canada

Le crime organisé a des répercussions sociales et économiques considérables. Insidieux et omniprésent, il touche directement ou indirectement la vie de chaque Canadien et Canadienne. Les activités du crime organisé au Canada comprennent notamment la contrebande de drogues, d'alcool et de tabac, la fraude télécommerciale et des cartes de crédit, en passant par le blanchiment d'argent, la prostitution, l'immigration clandestine et le déversement illégal de déchets dangereux.

Dans le monde d'aujourd'hui, il faut absolument fournir aux policiers des moyens efficaces de combattre le crime à l'échelle locale, nationale et mondiale, et protéger les intérêts du Canada et de ses citoyens.

Souvent, le moyen le plus efficace d'enquêter sur une organisation criminelle est de recourir à un agent d'infiltration ou de recruter un membre de cette organisation comme agent secret. Celui-ci devra peut-être se livrer à des activités qui seraient illégales en temps normal. Par exemple, un agent d'infiltration ou un mandataire peut être contraint à faire le trafic de drogue ou d'autres marchandises de contrebande afin d'entrer dans le jeu des criminels ciblés et de protéger sa couverture. De même, dans le cadre d'enquêtes criminelles, il peut être obligé de communiquer sous un prétexte de prostitution, de donner sciemment un faux nom ou de faire des paris illégaux dans des maisons de jeu. L'ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, Antonio Lamer, a fait remarquer dans l'arrêt *Rothman c. R.*² qu'une enquête en matière criminelle et la recherche de criminels rusés et souvent sophistiqués ne sont pas un jeu qui doit obéir aux règles du marquis de Queensbury, comme l'indique la Cour d'appel de l'Alberta dans *R. c. Bond*³ :

Les policiers s'engagent dans des poursuites en voiture et dépassent les limites de vitesse prescrites, des agentes se font passer pour des prostituées et communiquent dans le but de recueillir des éléments de preuve. La police achète, possède et transporte quotidiennement des drogues illégales durant des opérations d'infiltration. Dans un mode parfait, cela ne serait pas nécessaire, mais, de toute évidence, pour combattre efficacement le trafic de drogues illégales et mener à bien des enquêtes, il faut plus que des policiers en uniforme qui surveillent des chambres d'hôtel par l'imposte et par le trou de la serrure ou qui attendent patiemment de recevoir des confessions au poste de police.

[Traduction]

Arrêt de la Cour suprême du Canada *Campbell et Shirose c. Sa Majesté la Reine*

En 1991, la GRC a procédé à une opération de « vente surveillée » dans laquelle des agents d'infiltration ont prétendu être des vendeurs potentiels de stupéfiants et ont offert de vendre une importante quantité de résine de cannabis (haschisch) aux accusés, deux « hauts dirigeants » d'un réseau de trafiquants de drogues. Lorsque les accusés se sont présentés pour payer la

marchandise promise, on les a arrêtés. Au procès, ils ont tous deux été inculpés de complot en vue de faire le trafic et de complot en vue de posséder de la résine de cannabis (haschisch) pour en faire le trafic.

À leur procès, les accusés ont soutenu que la vente surveillée était une activité policière illégale parce que les agents d'infiltration avaient, en fait, enfreint la *Loi sur les stupéfiants* puisqu'ils avaient fait du trafic. Ils ont affirmé que cela constituait un « abus de procédure » et qu'ils avaient donc droit à un arrêt des procédures.

Le 22 avril 1999, la Cour suprême du Canada a communiqué sa décision unanime dans l'affaire *John Campbell et Salvatore Shirose c. Sa Majesté la Reine*. Elle a conclu que l'opération de « vente surveillée » constituait une conduite illégale qui n'était pas sanctionnée par la loi. Même si la *Loi sur les stupéfiants* permettait aux policiers de *posséder* des stupéfiants provenant d'opérations de vente surveillée, aucun règlement correspondant ne leur conférait d'immunité lorsqu'ils ont offert de *vendre* un stupéfiant. La Cour a toutefois reconnu que la vente surveillée était une technique efficace d'application de la loi dans la lutte contre les drogues illégales.

La Cour a statué que, d'après les lois en vigueur, la police n'a pas d'immunité contre toute responsabilité criminelle lorsqu'elle exerce des activités criminelles dans le cadre d'une enquête en bonne et due forme, à moins qu'une loi ou un règlement du Parlement n'autorise spécifiquement ces activités. Elle a fait également observer que « les policiers ne retirent aucun gain personnel d'actes qui sont commis dans le cadre d'efforts déployés de bonne foi pour éliminer le crime et qui, par incidence, contreviennent à la loi qu'ils tentent de faire respecter », et elle a déclaré que l'illégalité de la conduite policière ne devrait pas automatiquement mener à un arrêt des procédures contre les accusés.

D'une part, la Cour a fait observer que « tous, du plus haut fonctionnaire de l'État au simple patrouilleur sont soumis au droit commun du pays ». D'autre part, la Cour a reconnu explicitement qu'il revient au Parlement de conférer aux agents de police une certaine forme d'immunité dans l'intérêt du public et de circonscrire la nature et la portée de l'immunité ainsi que les faits qui y donnent ouverture. Elle a de plus fait remarquer que « au Canada, il est admis qu'il revient au Parlement de décider quand, dans le contexte de l'exécution de la loi, la fin justifie des moyens qui, normalement, seraient illégaux ».

Effets de l'arrêt

La méthode de la vente surveillée qu'avait utilisée la GRC dans l'affaire *Campbell et Shirose* est maintenant permise par un règlement pris en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* qui a remplacé la *Loi sur les stupéfiants* en 1997. Il n'en demeure pas moins que la décision de la Cour suprême a eu des effets marqués sur l'application de la loi au Canada, notamment dans les opérations clandestines ciblant le crime organisé. Même si les policiers continuent de poursuivre avec diligence le crime organisé, certaines techniques d'application de la loi dont l'usage était accepté depuis longtemps ont été remises en question par cette décision. Par exemple, la légalité des achats routiniers par des agents de police de nombreux genres de marchandises de contrebande pour recueillir des éléments de preuve aux fins de poursuites est maintenant mise en doute.

Par conséquent, de nombreuses enquêtes policières ont dû être suspendues, modifiées considérablement ou abandonnées complètement pour éviter de placer des agents de la paix ou d'autres personnes sous leur direction et leur autorité dans une situation d'illégalité. Les opérations effectuées par des agents de la paix qui sont touchées sont celles concernant les enquêtes sur le trafic de personnes, le trafic illégal d'armes à feu, les crimes haineux, la contrebande internationale de tabac et d'alcool notamment, le contre-terrorisme, les fausses cartes de paiement et des infractions touchant les pêches et la protection de l'environnement.

La proposition du gouvernement

Le gouvernement est convaincu qu'il est dans l'intérêt du public de créer expressément une immunité limitée en matière pénale pour les agents de la paix afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Le défi réside dans la conception d'un texte législatif statutaire qui accorde aux policiers les outils dont ils ont besoin pour combattre la criminalité tout en reconnaissant que les Canadiennes et les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que les policiers se conduisent de façon responsable, conformément au principe de la primauté du droit. Ce plan doit être efficace et permettre aux policiers de mener des enquêtes sur des activités criminelles. Il doit également définir clairement les limites de l'immunité en matière pénale pour que celles-ci soient bien comprises. Avant tout, le plan doit être constitutionnel.

La proposition du gouvernement viserait à modifier le *Code criminel* afin d'accorder aux personnes chargées de l'application de la loi et celles qui agissent sous leur direction et leur autorité (« agents de police ») une immunité limitée en matière pénale pour certains actes commis durant une enquête en bonne et due forme qui constitueraient par ailleurs une infraction, si certaines conditions sont remplies.

Cette proposition ne placerait pas les personnes ci-haut mentionnées « au-dessus de la loi » et ne leur accorderait pas une immunité complète ou illimitée. Dans tous les cas, la portée de l'exemption ne viserait que des actes raisonnables et proportionnels commis uniquement dans des buts légitimes d'application de la loi. Il serait encore possible d'imposer des sanctions pénales contre les policiers s'ils agissent en dehors des limites prescrites dans le texte législatif proposé.

Le texte législatif proposé prévoirait ce qui suit :

- Le texte législatif proposé s'appliquerait aux « fonctionnaires publics » chargés de l'exécution de la loi fédérale qui font partie d'un groupe désigné par le ministre compétent ou son sous-ministre. « Fonctionnaire public » signifie un agent de la paix ou un fonctionnaire public disposant des pouvoirs d'un agent de la paix au titre d'une loi fédérale.
- Certains actes ou omissions qui constitueraient par ailleurs une infraction ont des conséquences moins graves tels que l'achat de marchandises de contrebande ou de fausse monnaie en vue de recueillir des éléments de preuve. Les fonctionnaires publics désignés seraient autorisés à commettre un tel acte ou une telle omission sans autorisation préalable s'ils croient pour des motifs raisonnables que cette commission ou omission est, par rapport à la nature de l'infraction ou des activités criminelles faisant l'objet de

l'enquête, proportionnelle à celle-ci. Parmi les facteurs dont doit tenir compte le policier dans sa prise de décision, notons la nature de l'acte ou de l'omission, la nature de l'enquête ainsi que le degré raisonnable de disponibilité de solutions de rechange pour s'acquitter de ses fonctions. **(Voir le paragraphe 25.1(3) de l'avant-projet de loi)**

- Pour les actes ou omissions de nature plus grave (qui causeraient vraisemblablement des lésions corporelles ou entraîneraient vraisemblablement des dommages importants à des biens), il est prudent que les agents de police obtiennent au préalable une autorisation auprès d'un fonctionnaire supérieur. Ces fonctionnaires supérieurs doivent être personnellement désignés par le ministre compétent ou son sous-ministre, et l'autorisation de commettre des actes ou omissions qui constitueraient par ailleurs une infraction ne serait accordée que si le fonctionnaire supérieur croit, pour des motifs raisonnables, que les conditions établies sont remplies. **(Paragraphe 25.1(4))**
- Outre les conditions qui précèdent, le recours intentionnel à la force pouvant causer des lésions corporelles graves à une autre personne ne serait pas permis à moins que le fonctionnaire public ou le fonctionnaire supérieur ne croie, pour des motifs raisonnables, qu'il est nécessaire pour préserver la vie ou la sécurité de cette personne ou pour éviter de compromettre la confidentialité d'un fonctionnaire public ou d'un informateur ou celle d'une personne agissant sous la direction et l'autorité d'un fonctionnaire public ou pour prévenir la perte ou la destruction d'éléments de preuve d'un acte criminel. **(Paragraphe 25.1(7b))**
- Reconnaissant que la loi doit prévoir des situations d'urgence, une exception à l'exigence visant l'obtention de l'autorisation d'un fonctionnaire supérieur serait créée pour des cas d'urgence dans lesquels le fonctionnaire public croit, pour des motifs raisonnables, que les conditions pour obtenir l'autorisation sont réunies, mais que l'urgence de la situation rend son obtention difficilement réalisable. Dans ces circonstances toutefois, le policier peut agir sans autorisation préalable uniquement si il ou elle a des motifs raisonnables de croire que l'acte ou l'omission est nécessaire pour préserver la vie ou la sécurité d'une personne ou pour éviter de compromettre la confidentialité d'un fonctionnaire public ou d'un informateur ou celle d'une personne agissant sous la direction et l'autorité d'un fonctionnaire public, ou la perte ou la destruction imminentes d'éléments de preuve d'un acte criminel **(Paragraphe 25.1(5))**
- **Certaines infractions, notamment si une personne cause volontairement ou de façon téméraire, la mort ou des lésion corporelles graves à une autre personne ou commet une infraction de nature sexuelle, seraient totalement exclues du plan d'exemption. (Paragraphe 25.1(7))**
- La loi proposée n'aurait pas pour effet de conférer à un agent de police une immunité en matière pénale pour toute inobservation des autres exigences applicables à l'obtention d'éléments de preuve, tels que l'écoute électronique et des mandats de prélèvement d'ADN. **(Paragraphe 25.1(9))**

- Dans certains cas, le moyen le plus efficace de faire une enquête sur une organisation criminelle est d'en recruter un membre comme agent secret au lieu d'utiliser un agent de police. La loi proposée donnerait à ces « mandataires » une immunité limitée contre toute responsabilité criminelle lorsqu'ils commettraient des actes ou omissions qui constitueraient par ailleurs une infraction alors qu'ils agissent sous la direction et l'autorité d'un fonctionnaire public et qu'ils croient, pour des motifs raisonnables, aider ce fonctionnaire à s'acquitter de ses fonctions. **(Paragraphe 25.1(6))**

Jurisprudence

La proposition du gouvernement du Canada permettrait aux personnes enquêtant sur des activités relevant de lois fédérales telles que le *Code criminel* d'exercer des activités raisonnables et proportionnelles qui pourraient constituer par ailleurs une infraction. Accorder aux policiers une certaine exemption contre des poursuites criminelles n'est pas chose nouvelle, que ce soit au Canada ou dans d'autres sociétés démocratiques.

Canada

Comme nous l'avons vu précédemment, un règlement pris en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* comprend maintenant des dispositions qui permettent à certains agents de police d'acheter, de vendre, d'importer et d'exporter des drogues dans certaines circonstances bien définies pour lutter contre le trafic de drogues. Une autorisation judiciaire n'est pas nécessaire en vertu de ce règlement. D'autres dispositions du *Code criminel* et dans les lois sur les douanes et l'accise exemptent des personnes qui participent à l'application de la loi de toute responsabilité criminelle pour le blanchiment d'argent, la possession de produits de la criminalité et la possession d'armes prohibées ou à autorisation restreinte.

La loi fédérale crée également un certain nombre de mécanismes légaux permettant aux agents de la paix d'exercer des activités qui constitueraient par ailleurs une conduite illicite si un officier de justice les a approuvées au préalable. Sans autorisation judiciaire préalable, cette conduite serait illégale. Des exemples de tels mécanismes comprennent notamment des autorisations d'écoute électronique et des mandats de prélèvement d'ADN.

Autres pays

Plusieurs autres pays ont traité la question de savoir si un agent de la paix chargé de faire respecter la loi agissant dans le cadre raisonnable de ses fonctions durant une enquête sur des activités criminelles ou essayant de les empêcher peut commettre des actes ou des omissions qui constitueraient par ailleurs une infraction criminelle.

Au Royaume-Uni, il n'existe pas d'équivalent législatif à la proposition du gouvernement. Toutefois, la common law reconnaît, tel qu'énoncé dans l'affaire *R.c. Waterfield*⁴, certains pouvoirs inhérents à l'exécution des fonctions d'un agent de police. Selon les circonstances, ces pouvoirs permettraient aux policiers de commettre des actes nécessaires à l'exécution de leurs fonctions, même si cela constitue une entrave illégale à la liberté d'une personne ou de ses biens.

Aux États-Unis, à l'échelle fédérale, la « justification fondée sur l'application de la loi » est un moyen de défense qui confère un certain degré d'immunité lorsque les actes entrent dans l'exercice raisonnable des fonctions de l'agent, et les actes de l'agent qui enfreint la loi d'un État sont soigneusement limités pour éviter d'en faire plus que nécessaire et convenable. En outre, plus de la moitié des États ont individuellement promulgué des lois reconnaissant les justifications d'immunité fondées sur les pouvoirs publics en général.

En Australie, une loi fédérale exempte la police et les agents de la paix de toute responsabilité pour des « opérations contrôlées » visant à faire enquête sur l'importation de stupéfiants. Plusieurs États australiens ont également promulgué des lois de vaste portée qui prévoient certains degrés d'immunité pour les opérations policières d'infiltration.

Commentaires

Le gouvernement du Canada souhaite recevoir vos commentaires sur cette proposition. Veuillez les transmettre par écrit d'ici au **31 octobre 2000** à l'adresse suivante :

CONSULTATION SUR LA RESPONSABILITÉ CRIMINELLE DANS LE CADRE DE L'APPLICATION DE LA LOI

Section de la politique en matière de droit pénal
Ministère de la Justice du Canada
284, rue Wellington, 5^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Le présent document a également été versé au site Web du ministère de la Justice à l'adresse suivante : <http://www.justice.gc.ca>

¹ (1999] 1 S.C.R. 565

² (1981), 59 C.C.C. (2d) 30 à 74

³ (1993), 135 A.R. 329 (C.A.) à p. 333

⁴ [1963] 3 tous E.R. 659