

# LE RESSORT FÉDÉRAL PAR OPPOSITION AU RESSORT PROVINCIAL

Susan McRory

Symposium sur l'environnement au tribunal (II):  
poursuites relatives à l'environnement

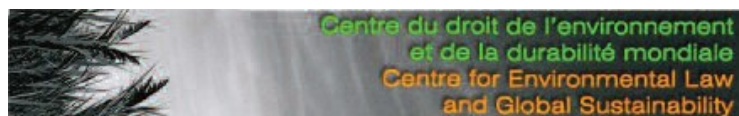
Les 18 et 19 mars 2013  
Université d'Ottawa



This project was undertaken with the financial support of:



Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



L'Institut canadien du droit des ressources encourage la disponibilité, la diffusion et l'échange d'information publique. Vous pouvez copier, distribuer, afficher ou télécharger cette information ou encore, vous en servir librement moyennant les considérations suivantes :

- (1) vous devez faire mention de la source de cette information;
- (2) vous ne pouvez pas modifier cette information;
- et
- (3) vous ne devez pas en faire un usage commercial sans la permission écrite préalable de l'Institut.

Droit d'auteur © 2013

## LA DISCUSSION EN CONTEXTE

Cette communication n'est pas un exposé universitaire ni une déclaration de politique. Cela fait maintenant 30 ans que je suis procureure de la Couronne provinciale, et j'ai consacré les 20 dernières années exclusivement aux poursuites relatives à l'environnement. Pour moi, la question du ressort provincial et/ou du ressort fédéral revêt donc un aspect très pratique. Des milliers de kilomètres de pipelines traversent la province, et dans tous les cas, les dates de péremption de ces pipelines remontent à il y a une vingtaine d'années. Lorsqu'il y a une rupture de pipeline ou un déversement d'hydrocarbures dans des cours d'eau où se trouvent des poissons, plus précisément, la situation est telle que les deux bureaux de procureurs de la Couronne doivent s'en mêler.

L'autre considération pratique, c'est qu'il n'y a pas suffisamment de procureurs de la Couronne pour gérer tous les dossiers. Du côté provincial, il y en a deux, soit moi-même et Peter Roginski, tandis que du côté fédéral, au bureau qui traite de toutes les infractions réglementaires, il n'y a que trois procureurs de la Couronne qui se spécialisent dans les infractions environnementales. Et en plus, ces procureurs sont parfois appelés à faire d'autres travaux d'ordre réglementaire. Par conséquent, en Alberta, nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas bien nous entendre avec eux.

## QUI EST LA COURONNE? LA QUESTION JURIDIQUE

Je n'entends pas passer en revue la législation ou la jurisprudence. J'exerce mes fonctions depuis belle lurette et à moins qu'il n'y ait une question réelle faisant partie d'un dossier réel, je m'en fiche, mais à partir des dossiers réels dont je me suis occupée, je peux vous dire trois choses avec certitude.

Premièrement, lorsqu'il y a un ensemble de chefs d'accusation d'ordre environnemental au provincial de même que des accusations au titre du *Code criminel*, la réponse est simple : la législation provinciale adopte les dispositions du code, et c'est le procureur de la Couronne provinciale qui est le procureur de la Couronne dans le cadre de toute la poursuite en vertu du *Code criminel*. L'article 2 stipule ce qui suit :

« Procureur général » ...à l'égard des poursuites ou procédures visées par la présente loi, le procureur général ou le solliciteur général de la province où ces poursuites sont intentées ou ces procédures engagées.

Deuxièmement, à moins que la loi fédérale n'affirme le contraire, la législation fédérale correspond au procureur de la Couronne fédérale, ce qui a du sens quant à moi.

Et troisièmement, dans le cas d'information déclarée sous serment par un simple citoyen, que les chefs d'accusation soient à caractère fédéral ou provincial, le procureur de la Couronne provinciale agit toujours à titre de procureur et ce, selon le guide intitulé *Service fédéral des poursuites* :

... Il s'ensuit de cette définition que si une dénonciation est déposée par un individu privé, le procureur général du Canada n'est pas habilité à intervenir pour mener ou pour arrêter les procédures, parce qu'il ne s'agit pas, alors, de procédures « intentées à la demande du gouvernement du Canada ».

Fait intéressant, les premières poursuites relatives à l'environnement vraiment sérieuses dans la province étaient au départ des poursuites privées en vertu de la loi fédérale, après quoi celles-ci ont été prises en charge par la province.

Maintenant, je vais vous parler de choses dont je ne suis pas certaine. Il y a des dispositions très bizarres dans le *Code* qui semblent traiter d'éléments ne se rapportant pas au *Code*. La lecture de l'article 579.1(1) permet de constater que la Couronne fédérale semble avoir un droit restreint d'intervenir dans le cadre de lois fédérales autres que le *Code criminel*, mais que même dans le cas de poursuites fédérales, c'est la Couronne provinciale qui a le droit de préférence. L'article 579.1(1) stipule ce qui suit :

Le procureur général du Canada ou le procureur mandaté par lui à cette fin peut, si les circonstances suivantes sont réunies, intervenir dans toute procédure :

- (a) concernant une contravention à une loi fédérale autre que la présente loi ou à ses règlements d'application, une tentative ou un complot en vue d'y contrevenir ou le fait de conseiller une telle contravention;
- (b) qui n'a pas été engagée par un procureur général;
- (c) où le jugement n'a pas été rendu;
- (d) à l'égard de laquelle n'est pas intervenu le procureur général de la province où les procédures sont engagées.

Et la disposition de l'article 579.01 est encore plus étrange :

S'il intervient dans des procédures et ne les fait pas arrêter en vertu de l'article 579, le procureur général [du Canada] peut, sans pour autant assumer la conduite des procédures, appeler des témoins, les interroger et contre-interroger ou présenter des éléments de preuve et des observations.

Il est difficile de s'imaginer que l'assignation de témoins et ainsi de suite fait référence à autre chose que d'« assumer la conduite des procédures », mais peu importe ce que cela signifie car je tiens à laisser ce débat juridique entre les mains de personnes plus compétentes que moi.

## **QUI DEVRAIT ÊTRE LA COURONNE? LA QUESTION ADMINISTRATIVE**

Pendant les années 1990, les représentants du gouvernement fédéral et ceux du gouvernement provincial ont collaboré à la rédaction d'un document de politique intitulé *Federal/Provincial Cooperation in the Prosecution of Offences in Alberta*, portant

également le nom d'« entente majeure-mineure ». À l'époque, la directive était la suivante relativement aux affaires de pollution :

Dans certains types d'affaires particulièrement délicates, comme les affaires touchant la pollution de l'environnement et le transport de matières dangereuses, tant le procureur général de l'Alberta que le procureur général du Canada devront donner des instructions à leur propre avocat d'intenter des poursuites concurremment. [traduction libre]

## **QUI DEVRAIT ÊTRE LA COURONNE? LA QUESTION PRATIQUE**

Alors, nous nous occupons chacun de nos propres dossiers? Pas vraiment. La politique ne fonctionne pas comme cela. Premièrement, il n'y a pas suffisamment de procureurs. Deuxièmement, l'avocat de la défense et les enquêteurs détestent cela lorsque deux procureurs sont affectés à un même dossier. Que dit le dicton déjà? Posez une question à deux avocats et vous obtiendrez trois opinions. Troisièmement, et qui plus est, le pire scénario de tous les temps pour le prévenu et le tribunal consisterait à avoir des poursuites distinctes pour une même situation de fait.

Alors, en Alberta, la répartition de la responsabilité des dossiers en cas de chevauchement de juridiction est le genre de chose dont les amis discutent à l'heure du midi. C'est une question de capacité et d'intérêt et, dans de rares cas, c'est aussi une question de conflit.

En matière de capacité, il y a lieu de considérer des éléments suivants comme les vacances, les congés de maternité et de paternité, les prêts de service et les affectations d'enseignement, car tout cela signifie que nous ne fonctionnons pas toujours à pleine capacité. Et même lorsque tout le monde est présent, un méga-procès a le don d'absorber tout notre temps et toute notre énergie. Par conséquent, si la Couronne fédérale est à court de personnel, nous lui venons en aide. Cela veut parfois dire de prendre tout le dossier en mains, tandis que dans d'autres cas, il suffit de répartir les tâches dans le cadre de poursuites conjointes. Même les coûts rattachés à l'enquête et aux poursuites sont réglés à l'amiable. Généralement parlant, la province dispose de plus de ressources pour engager des témoins experts, ce qui signifie que la province paye la note. Par contre, nos homologues du côté fédéral ont une technicienne juridique à plein temps, ce qui n'est pas notre cas, et nous l'« empruntons » à l'occasion.

À titre d'information, Lynda Jenkins, qui a déjà travaillé pour nous, possédait un merveilleux sens de la recherche et s'intéressait particulièrement à la législation obscure. Par conséquent, elle aimait bien travailler sur les dossiers relatifs aux matières dangereuses et aux BPC, là où les lois fédérales et provinciales se chevauchent beaucoup. Elle se mêlait des dossiers fédéraux par simple désir personnel.

Aussi, en ce qui a trait au conflit, si le prévenu se trouve à être un autre ministère provincial, la Couronne fédérale doit alors intenter les poursuites provinciales. Et nous les « remboursions » en nous occupant de certains de leurs dossiers. Je me souviens d'un

conflit particulièrement épineux pour lequel nous avons convenu que nous devions nous occuper d'au moins deux dossiers fédéraux en retour.

Tout cela vous donne l'impression que tout marche comme sur des roulettes ici en Alberta, mais il n'en reste pas moins qu'il y a des forces négatives qui entrent en jeu et que des conflits surviennent.

## **LES SOURCES DE CONFLIT**

### **L'étude des dossiers**

Nos homologues fédéraux gèrent leurs dossiers différemment de nous, et je crois que c'est la plus grande source de désaccord entre nos services.

À l'échelon provincial, nous oeuvrons au sein de la direction des poursuites spécialisées et par conséquent, nous suivons les règles de cette direction. Cela veut donc dire que l'agence chargée de l'enquête ne porte pas les accusations, mais qu'elle nous fait des recommandations. En conséquence, des accusations ne seront portées que si nous en décidons ainsi. Cependant, de notre côté, l'attente est telle qu'à ce moment-là, le dossier est quasiment « prêt à passer au procès ». Cela signifie que le procureur de la Couronne a lu chacune des milliers de pages d'un dossier important à plus d'une reprise, que nous avons produit un rapport de situation détaillant les points forts et les points faibles de l'affaire, et que nous avons fait le résumé des éléments de preuve afin d'étayer une recommandation en vue de porter des accusations. Il s'agit là d'une tâche exigeante en main-d'œuvre mais au sein de la direction des poursuites spécialisées, nous avons le luxe et le privilège d'avoir le temps de faire cette étude approfondie.

Pour sa part, le système fédéral, bien qu'il soit, techniquement parlant, un système d'approbation avant mise en accusation, ressemble plus au système habituel de gestion des dossiers qui est en vigueur ailleurs dans la province. C'est un système qui, en fait, s'apparente beaucoup plus au système auquel j'étais habituée lorsque je m'occupais des poursuites criminelles pour le compte du ministère de la Justice de l'Alberta. La police porte les accusations sans consultation, et le procureur de la Couronne n'est pas affecté à un dossier tant que la date du procès n'a pas été fixée.

Du côté fédéral, les choses sont un peu différentes en ce sens que la décision d'aller de l'avant ou non est prise par la Couronne, mais cette décision est faite non pas en fonction de l'étude du dossier, mais en fonction du résumé de la preuve préparé par l'enquêteur. Il n'y a pas d'attentes et par conséquent, le procureur de la Couronne n'a pas le temps de lire le dossier tant que la date du procès n'a pas été établie.

Bien que cette démarche porte fruits dans le cas de poursuites à demande élevée et relativement routinières, elle ne fonctionne pas dans le cas d'un méga-dossier car les

problèmes relatifs au dossier ne sont décelés qu'une fois la date du procès fixée. Rendu là, non seulement il peut être difficile de trouver des experts, mais sur le plan de la gestion du temps, il arrive que la Couronne ne dispose pas de suffisamment de temps pour se préparer. Dans le cadre de ses négociations avec l'avocat de la défense, la Couronne fédérale est nettement désavantagée en ce sens qu'elle n'a pas lu le dossier et qu'elle ressent l'énorme pression de transiger avant le jugement, sachant fort bien qu'elle ne dispose pas des ressources nécessaires à affecter à un méga-dossier.

Prenons maintenant le pauvre enquêteur en pitié. Même si la préparation d'un résumé de dossier « de type habituel » n'a rien de sorcier, je pense qu'il n'est tout de même pas juste de demander à l'enquêteur de résumer toute la preuve et de déterminer ce qui est admissible ou non dans le cadre d'un dossier complexe. Pour citer un exemple, dans le cas du procès CN Wabamun, l'enquêteur fédéral s'est servi de mon rapport de situation pour préparer son résumé de dossier.

### **Des délais prescrits différents**

En vertu de la loi provinciale, le délai prescrit est de deux ans, tandis qu'en vertu de la loi fédérale, la plupart du temps, il est possible de poursuivre par voie de mise en accusation.

Cette différence des plus simples est énorme car elle a pour effet de changer l'importance du facteur temps dans le cas des enquêteurs provinciaux et du procureur de la Couronne provinciale. Nous *sommes obligés* de boucler le dossier en moins de deux ans. À cette pression s'ajoute le fait qu'à l'échelle provinciale, nous avons comme principe de donner au prévenu une dernière chance de présenter de l'information supplémentaire avant qu'une décision de procéder définitive soit prise, ce qui a pour effet de repousser la date de la décision finale. Aussi, il nous arrive, dans le cas de dossiers fortement publicisés, que nos maîtres politiques annoncent malheureusement dans les médias que des accusations sont imminentes. Lorsqu'un train de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a déraillé et déversé des milliers de litres de matières nocives dans le lac Wabamun, je me souviens d'avoir lu dans le journal que des accusations seraient portées d'ici la fin de la semaine même si le dossier n'était toujours pas entre mes mains à ce moment-là. Aussi, le fait de faire des mises en accusation à la veille du délai prescrit ne paraît pas bien et c'est pourquoi nous subissons beaucoup de pression pour expédier le dossier.

Nos amis du côté fédéral ne font pas face aux mêmes contraintes de temps. Il ne fait aucun doute que leurs priorités sont différentes, mais cela peut engendrer des circonstances déplaisantes. Dans le cas d'un dossier dont je vais taire le nom, les enquêteurs fédéraux et la Couronne fédérale n'étaient pas particulièrement pressés, mais de mon côté, on m'avait dit que si je ne passais pas au procès rapidement dans le cas de l'affaire qui m'avait été confiée, je risquais de « mettre ma carrière en jeu ». Maintenant, avec toute l'expérience que j'aie, je m'en fiche, mais ce genre de menace pourrait être

déconcertante pour un procureur de la Couronne qui fait ses premières armes et qui est, par conséquent, plus vulnérable. L'ami qui sait que l'avenir de quelqu'un est en jeu risque de travailler plus fort. C'est pourquoi il est important d'avoir des amis du côté fédéral.

## **Kienapple**

Lorsque beaucoup de travail et de ressources sont investis dans un dossier, il est très difficile au bout du compte de savoir qu'une série de chefs d'accusation peut être suspendue en raison de la règle Kienapple. Voici un exemple concret : si l'argument Kienapple dans l'affaire Syncrude avait réussi, les enquêteurs et la Couronne des deux côtés s'étaient entendus pour dire que l'accusation au fédéral était la plus grave parce qu'il y avait une possibilité de procédure mixte, de peine carcérale et d'amendes plus substantielles en fonction du calcul par oiseau. Cela dit, l'entente a été prise en début de dossier, et non pas à la fin.

## **L'article 725(2) du Code criminel**

Bien que la Couronne fédérale ne puisse pas retirer des accusations faites au provincial, et vice-versa, le *Code* renferme une disposition épineuse qui permet justement cela. En déterminant la peine, à moins que le tribunal ne l'ordonne autrement, la Couronne et le prévenu peuvent s'entendre pour considérer des faits qui viennent soutenir d'autres infractions, le résultat étant que :

Aucune autre poursuite ne peut être prise relativement à une infraction mentionnée dans ces accusations ou fondée sur ces faits...

En théorie, cela signifie que je pourrais formuler un exposé des faits qui comprend des éléments de preuve nécessaires au soutien d'une infraction fédérale, ce qui aurait pour effet d'empêcher que des accusations soient portées par l'échelon fédéral à un moment donné. Mince alors. Il s'agirait là de toute une manière de mettre fin aux bonnes relations fédérales-provinciales.

## **DES SOLUTIONS PRATIQUES**

Je ne vous présente pas ici de solution omnivalente. Je vous parle plutôt de stratégies qui ont porté fruits au sein d'une juridiction où tout le monde connaît tout le monde. Je vous les présente dans l'espoir que vous n'ayez pas besoin de vivre les mauvaises expériences que j'ai vécues.



### **Réglez le problème au niveau opérationnel, et non pas au siège social**

La pauvre personne qui va bientôt se tenir debout au tribunal comprend plus à quel point il faut régler les problèmes rapidement que n'importe quel gestionnaire du siège social. Je n'en dis pas plus.

### **Les seules personnes qui ont le droit de prendre des décisions à l'égard d'un dossier sont les personnes qui ont lu le dossier**

De manière générale, le prévenu visé par un dossier environnemental est bien différent du criminel habituel. Il s'agit en fait d'entreprises d'une valeur de plusieurs millions, voir milliards, de dollars, entreprises qui sont normalement responsables. Les infractions commises ne sont pas volontaires, car elles découlent plutôt du fait qu'elles accordent une faible priorité à la protection de l'environnement. Les stratégies et les méthodes à l'œuvre dans le cadre des mises en accusation, des négociations et des déterminations de la peine qui fonctionnent pour le voleur de banque ne fonctionnent pas ici. Par conséquent, à moins que le patron du secteur criminel n'ait lu le dossier, ses suggestions ne sont pas utiles ou ne sont pas les bienvenues.

### **Le bien-être du dossier doit être la considération ultime, et non pas la protection du territoire**

Lorsqu'il y a conflit pour déterminer de qui relève le dossier, les nerfs peuvent être à fleur de peau. Des choses aussi simples que déterminer qui sera l'avocat principal peuvent engendrer de la friction. Mais comme un de mes bons vieux amis me le dirait (Jay Nagendran, ancien sous-ministre adjoint du ministère de l'Environnement de l'Alberta), le dossier doit passer en premier. Exprimer mes frustrations à l'égard de l'enquêteur fédéral ou de la Couronne fédérale n'est pas un luxe que je peux me permettre si cela empêche le dossier de progresser. C'est là que je me rappelle les paroles immortelles de ma belle-mère : « fais-toi à l'idée, princesse ».

### **Entretenez de bonnes relations**

Dès qu'une entreprise est conjointe, il peut y avoir de moins bonnes journées ou des conflits, et cette situation est pire lorsqu'un dossier est fortement publicisé. Il est donc important d'entretenir de bonnes relations avec l'autre bureau bien à l'avance. Parfois, il suffit de sortir manger ensemble le midi pour se tenir au courant des dossiers d'intérêt mutuel. Parfois encore, cela implique d'aider à faire de la recherche ou de déléguer du personnel à des conférences. Les relations fédérales-provinciales étaient à leur meilleur lorsque nous avons envoyé un procureur de la Couronne fédérale à une de nos conférences en Californie.

## **Établissez les règles AVANT que d'importants dossiers ne surgissent**

Aux tous débuts de l'enquête du dossier de Syncrude, la Couronne et les enquêteurs des deux côtés avaient convenu d'avance que peu importe quels seraient les chefs d'accusation, l'entraide serait de mise. Nous avons donc divisé les tâches relatives au dossier et nous avons convenu de suivre les règles de la direction des poursuites spécialisées pour les chefs d'accusation recommandés.

## **Mettez la répartition des tâches par écrit**

C'est quelque chose que je n'ai jamais fait mais que j'ai lu dans la jurisprudence que j'ai consultée pour préparer cette communication. Lorsqu'il est difficile de déterminer qui sera la Couronne, on peut facilement régler la situation en mettant par écrit qui sera le représentant de l'autre partie. J'ai déjà géré une affaire où cela aurait été bien utile d'avoir indiqué par écrit qu'il s'agissait de poursuites conjointes. L'avocat de la défense m'avait mentionné que son client répondrait à l'accusation provinciale pourvu que, pour reprendre ses propos, je « retirerais mes services d'aide professionnelle » dans le cadre de la poursuite fédérale. Même si cela ne s'est pas produit, j'en suis venue qu'à me demander si l'avocat de la défense aurait pu faire une demande de bref de prohibition pour me rejeter du dossier.

## **Faites en sorte que les enquêteurs se connaissent**

Il ne s'agit pas seulement de déterminer si l'enquête se fait au fédéral ou au provincial, mais plutôt d'assurer la formation de toutes les agences responsables d'enquêtes au gouvernement. Aucune de ces agences ne dispose de toutes les ressources nécessaires lorsqu'il s'agit d'un méga-dossier. Je fais ici allusion à l'explosion de Hub Oil à Calgary, du déversement du CN à Wabamun, de l'affaire Syncrude ou de n'importe quelle rupture importante de pipeline. Lorsque le dossier est important, il y aura des enquêteurs d'agences diverses à l'œuvre et ce ne sera pas une fois rendus sur place qu'il sera le temps de faire les présentations.

Depuis 2006, nous organisons une conférence annuelle d'une semaine pour les enquêteurs relevant de diverses agences du gouvernement, fédéral et provincial. Nos instructeurs viennent de la GRC, des forces policières municipales, du ministère des Pêcheries et de la Faune, bref de quiconque possède l'expertise convoitée. Nous avons aussi préconisé que le système de gestion d'affaires importantes soit le système de gestion de toutes les enquêtes car dans le cas d'une coentreprise, les enquêteurs sauraient comment communiquer et travailler ensemble.

## **CONCLUSION**

Dans le monde des infractions environnementales, nous sommes à la merci des prévenus en ce qui a trait aux ressources, au pouvoir et à l'expertise qu'ils sont susceptibles de présenter. L'entraide est donc de mise.