

**Her Majesty The Queen** *Appellant*

v.

**Yat Fung Albert Tse, Nhan Trong Ly,  
Viet Bac Nguyen, Huong Dac Doan,  
Daniel Luis Soux and Myles Alexander  
Vandrick** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Attorney  
General of Ontario, Attorney General of  
Quebec, Criminal Lawyers' Association  
(Ontario), British Columbia Civil Liberties  
Association and Canadian Civil Liberties  
Association** *Interveners*

**INDEXED AS: R. v. TSE**

**2012 SCC 16**

File No.: 33751.

2011: November 18; 2012: April 13.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Deschamps,  
Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver and  
Karakatsanis JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF  
BRITISH COLUMBIA

*Constitutional law — Charter of Rights — Search  
and seizure — Interception of private communica-  
tions — Police intercepting communications without  
authorization pursuant to s. 184.4 of Criminal Code on  
grounds interceptions were immediately necessary to  
prevent serious harm to person or property and judicial  
authorization not available with reasonable diligence —  
Whether s. 184.4 contravenes right to be free from  
unreasonable search and seizure pursuant to s. 8 of the  
Charter — Whether provision saved under s. 1 — Cana-  
dian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 8 — Crimi-  
nal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 184.4, 185, 186, 188.*

This appeal concerns the constitutionality of the  
emergency wiretap provision, s. 184.4 of the *Criminal*

**Sa Majesté la Reine** *Appelante*

c.

**Yat Fung Albert Tse, Nhan Trong Ly,  
Viet Bac Nguyen, Huong Dac Doan,  
Daniel Luis Soux et Myles Alexander  
Vandrick** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada, procureur  
général de l'Ontario, procureur général du  
Québec, Criminal Lawyers' Association  
(Ontario), Association des libertés civiles de la  
Colombie-Britannique et Association cana-  
dienne des libertés civiles** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : R. c. TSE**

**2012 CSC 16**

N° du greffe : 33751.

2011 : 18 novembre; 2012 : 13 avril.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges  
LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell,  
Moldaver et Karakatsanis.

EN APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles,  
perquisitions et saisies — Interception de communica-  
tions privées — Interception de communications par  
la police sans autorisation en vertu de l'art. 184.4 du  
Code criminel au motif que l'interception immédiate  
était nécessaire pour empêcher des dommages sérieux  
à une personne ou un bien et qu'une autorisation ne  
pouvait être obtenue avec toute la diligence raisonnable  
— L'article 184.4 porte-t-il atteinte au droit à la  
protection contre les fouilles, perquisitions et saisies  
abusives garanti par l'art. 8 de la Charte? — Cette dis-  
position peut-elle être validée par l'application de l'arti-  
cle premier? — Charte canadienne des droits et libertés,  
art. 1, 8 — Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, art.  
184.4, 185, 186, 188.*

Le pourvoi met en cause la constitutionnalité de la  
disposition sur l'écoute électronique en cas d'urgence,

*Code*. In this case, the police used s. 184.4 to carry out unauthorized warrantless interceptions of private communications when the daughter of an alleged kidnapping victim began receiving calls from her father stating that he was being held for ransom. Approximately 24 hours later, the police obtained a judicial authorization for continued interceptions, pursuant to s. 186 of the *Code*. The trial judge found that s. 184.4 contravened the right to be free from unreasonable search or seizure under s. 8 of the *Charter* and that it was not a reasonable limit under s. 1. The Crown has appealed the declaration of unconstitutionality directly to this Court.

*Held*: The appeal should be dismissed.

Section 184.4 permits a peace officer to intercept certain private communications, without prior judicial authorization, if the officer believes on reasonable grounds that the interception is immediately necessary to prevent an unlawful act that would cause serious harm, provided judicial authorization could not be obtained with reasonable diligence. In principle, Parliament may craft such a narrow emergency wiretap authority for exigent circumstances. The more difficult question is whether the particular power enacted in s. 184.4 strikes a reasonable balance between an individual's right to be free from unreasonable searches or seizures and society's interest in preventing serious harm. To the extent that the power to intercept private communications without judicial authorization is available only in exigent circumstances to prevent serious harm, this section strikes an appropriate balance. However, s. 184.4 violates s. 8 of the *Charter* as it does not provide a mechanism for oversight, and more particularly, notice to persons whose private communications have been intercepted. This breach cannot be saved under s. 1 of the *Charter*.

The language of s. 184.4 is sufficiently flexible to provide for different urgent circumstances that may arise, and it is far from vague when properly construed. While it is the only wiretapping power that does not require either the consent of one of the parties to the communication or judicial pre-authorization, a number of conditions and constraints are embedded in the language of s. 184.4 that ensure that the power to intercept private communications without judicial authorization is available only in exigent circumstances to prevent serious harm. Police officers may only use this

l'art. 184.4 du *Code criminel*. En l'espèce, les policiers se sont fondés sur l'art. 184.4 pour intercepter des communications privées sans mandat ni autorisation lorsque la fille d'une présumée victime d'enlèvement a commencé à recevoir des appels de son père, qui affirmait être séquestré par des ravisseurs qui voulaient obtenir une rançon. Environ 24 heures plus tard, les policiers ont obtenu une autorisation judiciaire, en application de l'art. 186 du *Code*, pour poursuivre l'interception des communications. Le juge du procès a conclu que l'art. 184.4 portait atteinte au droit, garanti par l'art. 8 de la *Charte*, d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, et qu'il ne s'agissait pas d'une limite raisonnable au sens de l'article premier. Le ministère public a porté la déclaration d'inconstitutionnalité en appel directement à notre Cour.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

L'article 184.4 permet à un agent de la paix d'intercepter certaines communications privées sans autorisation judiciaire préalable, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une interception immédiate est nécessaire pour empêcher un acte illicite qui causerait des dommages sérieux, pourvu qu'une autorisation judiciaire ne puisse être obtenue avec toute la diligence raisonnable. En théorie, le législateur peut accorder un tel pouvoir restreint d'écoute électronique en cas d'urgence. Il est plus difficile de décider si le pouvoir précis conféré à l'art. 184.4 établit un équilibre raisonnable entre le droit d'un particulier d'être protégé contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives et l'intérêt de la société à prévenir des dommages sérieux. Dans la mesure où le pouvoir d'intercepter des communications privées sans autorisation judiciaire ne peut être exercé qu'en cas d'urgence pour éviter des dommages sérieux, cet article établit un juste équilibre. Cependant, l'art. 184.4 viole l'art. 8 de la *Charte*, car il ne prévoit pas de mécanisme de surveillance et, tout particulièrement, n'exige pas qu'un avis soit donné aux personnes dont les communications privées ont été interceptées. Cette violation ne peut être validée par l'application de l'article premier de la *Charte*.

Le texte de l'art. 184.4 est suffisamment souple pour répondre à différentes situations d'urgence susceptibles de se produire et il est loin d'être vague si on l'interprète correctement. Bien que le pouvoir d'écoute électronique prévu à l'art. 184.4 soit le seul qui peut être exercé sans le consentement d'une partie à la communication ni autorisation judiciaire préalable, le libellé de cette disposition comporte plusieurs conditions et contraintes garantissant que les communications ne seront interceptées sans autorisation qu'en situation d'urgence pour prévenir des dommages sérieux. Un agent de police

authority if they believe “on reasonable grounds” that the “urgency of the situation” is such that an authorization could not, with “reasonable diligence”, “be obtained under any other provision of this Part”. Each of these requirements provides a legal restriction on the use of s. 184.4. The provision imports an objective standard — credibly based probability for each of the requirements. The conditions incorporate implicit and strict temporal limitations and the onus rests with the Crown to show, on balance, that the conditions have been met. As time goes by it may be more difficult to satisfy the requirement that an authorization could not have been obtained with reasonable diligence, the situation is urgent or it is immediately necessary to prevent serious harm.

Section 188 provides a streamlined process for obtaining a temporary authorization in circumstances of urgency that can be accessed expeditiously with a view to limiting within reason, the length of time that unauthorized interceptions under s. 184.4 may lawfully be continued. It permits a specially designated peace officer to seek a 36-hour wiretap authorization from a specially designated judge where the urgency of the situation requires the interception of private communications to commence before an authorization could “with reasonable diligence” be obtained under s. 186 of the *Code*.

Section 188 should be construed in a manner that promotes an efficient and expeditious result and effective judicial oversight. Section 188 applications, which are designed to provide short-term judicial authorization in urgent circumstances may be conducted orally as this would expedite the process and further Parliament’s objective in enacting the provision. Even though applications may be conducted orally and are less cumbersome and labour-intensive than written applications, they still take time, so the need for unauthorized emergency interceptions under s. 184.4 remains.

Section 184.4 recognizes that on occasion, the privacy interests of some may have to yield temporarily for the greater good of society — here, the protection of lives and property from harm that is both serious and imminent. The stringent conditions Parliament has imposed to ensure that the provision is only used in exigent circumstances, effect an appropriate balance between an individual’s reasonable expectation of privacy and society’s interest in preventing serious harm. To that extent, s. 184.4 passes constitutional muster. In

ne peut exercer le pouvoir que lui confère l’art. 184.4 que s’il a des « motifs raisonnables » de croire que l’« urgence de la situation » est telle qu’une autorisation ne peut, « avec toute la diligence raisonnable », « être obtenue sous le régime de la présente partie ». Chacune de ces conditions restreint l’effet juridique de l’art. 184.4. Cette disposition inclut une norme objective — la probabilité fondée sur la crédibilité quant au respect de chaque condition. Ces conditions comportent des limites temporelles implicites et strictes, et il incombe au ministère public de démontrer, selon la norme de la prépondérance, que les conditions sont réunies. Avec le temps, il peut devenir plus difficile d’établir qu’une autorisation n’aurait pas pu être obtenue, avec toute la diligence raisonnable, que la situation est urgente ou que l’interception immédiate est nécessaire pour prévenir des dommages sérieux.

L’article 188 prévoit un mécanisme simplifié pour l’obtention d’une autorisation temporaire en cas d’urgence; ce mécanisme peut être enclenché rapidement de façon que l’interception sans autorisation permise par l’art. 184.4 ne puisse se poursuivre légalement au-delà d’une période raisonnable. Il permet à un agent de la paix spécialement désigné de demander à un juge spécialement désigné d’autoriser l’écoute électronique pour une durée de 36 heures lorsque l’urgence de la situation exige que l’interception de communications privées commence avant qu’il soit possible, « avec toute la diligence raisonnable », d’obtenir une autorisation en vertu de l’art. 186 du *Code*.

Il faut interpréter l’art. 188 de manière à favoriser un résultat efficace et rapide ainsi qu’une véritable surveillance par les tribunaux. Conçues pour offrir une autorisation judiciaire à court terme en cas d’urgence, les demandes prévues à l’art. 188 peuvent être présentées oralement, ce qui permet d’accélérer la procédure et sert l’objectif visé par le législateur. Bien qu’elles puissent être présentées oralement et soient plus simples et moins laborieuses que les demandes écrites, de telles demandes requièrent quand même un certain temps. C’est pourquoi l’interception sans autorisation prévue en cas d’urgence à l’art. 184.4 demeure utile.

On reconnaît, à l’art. 184.4, que les intérêts des particuliers au respect de leur vie privée doivent parfois être relégués temporairement au second rang pour le bien public — en l’occurrence, pour la protection de vies et de biens contre des dommages sérieux et imminents. Les conditions strictes prévues par le législateur pour limiter le recours à cette disposition aux situations d’urgence permettent d’établir un juste équilibre entre l’attente raisonnable d’un particulier quant au respect de sa vie privée et l’intérêt de la société à la prévention

its present form however, s. 184.4 contains no accountability measures to permit oversight of the police use of the power. It does not require that “after the fact” notice be given to persons whose private communications have been intercepted. Unless a criminal prosecution results, the targets of the wiretapping may never learn of the interceptions and will be unable to challenge police use of this power. There is no other measure in the *Code* to ensure specific oversight of the use of s. 184.4. In its present form, the provision fails to meet the minimum constitutional standards of s. 8 of the *Charter*. An accountability mechanism is necessary to protect the important privacy interests at stake and a notice provision would adequately meet that need, although Parliament may choose an alternative measure for providing accountability. The lack of notice requirement or some other satisfactory substitute renders s. 184.4 constitutionally infirm. In the absence of a proper record, the issue of whether the use of the section by peace officers, other than police officers, renders this section overbroad is not addressed.

The objective of preventing serious harm to persons or property in exigent circumstances is pressing and substantial and rationally connected to the power provided under s. 184.4. It is at the proportionality analysis of *Oakes* that the provision fails. The obligation to give notice to intercepted parties would not impact in any way the ability of the police to act in emergencies. It would, however, enhance the ability of targeted individuals to identify and challenge invasions to their privacy and seek meaningful remedies. Section 184.4 of the *Code* is constitutionally invalid legislation. This declaration of invalidity is suspended for 12 months to allow Parliament to redraft a constitutionally compliant provision.

### Cases Cited

**Applied:** *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Duarte*, [1990] 1 S.C.R. 30; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; **approved:** *R. v. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 250; **considered:** *R. v. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 288; *R. v. Godoy*, [1999] 1 S.C.R. 311; *R. v. Feeney*, [1997] 2 S.C.R. 13; *R. v. Mann*, 2004 SCC 52, [2004] 3 S.C.R. 59; **referred to:** *Brais v. R.*, 2009 QCCS 1212, [2009] R.J.Q. 1092; *R. v. Deacon*, 2008 CanLII 78109; *R. v. Moldovan*, 2009 CanLII 58062;

des dommages sérieux. Dans cette mesure, l’art. 184.4 est constitutionnel. Dans sa forme actuelle, toutefois, l’art. 184.4 ne prévoit aucun mécanisme de reddition de compte permettant de surveiller l’exercice, par les policiers, du pouvoir qu’il leur confère. Il n’exige pas qu’un avis soit donné « après coup » aux personnes dont les communications privées ont été interceptées. À moins qu’une poursuite criminelle ne soit intentée, les cibles de l’interception risquent de n’être jamais informées de l’opération et ne pourront pas contester l’exercice de ce pouvoir par les policiers. Aucune autre disposition du *Code* ne permet la surveillance de l’exercice du pouvoir conféré à l’art. 184.4. Dans sa forme actuelle, cette disposition ne satisfait pas aux normes constitutionnelles minimales qui en assureraient la conformité avec l’art. 8 de la *Charte*. Il est nécessaire d’adopter un mécanisme de reddition de compte pour protéger les importants intérêts relatifs à la vie privée qui sont en jeu et une disposition exigeant un avis suffirait à répondre à ce besoin, mais le législateur peut choisir une autre mesure pour assurer une reddition de compte. L’absence de toute obligation de donner un avis ou d’autres mesures satisfaisantes vicié cette disposition sur le plan constitutionnel. Faute d’un dossier suffisant, la question de savoir si l’art. 184.4 a une portée excessive du fait que le pouvoir qu’il confère peut être exercé par des agents de la paix autres que les policiers n’est pas tranchée.

Prévenir les dommages sérieux à une personne ou à un bien dans des situations d’urgence constitue un objectif urgent et réel qui a un lien rationnel avec le pouvoir conféré à l’art. 184.4. C’est à l’étape de l’analyse de la proportionnalité décrite dans *Oakes* que la disposition échoue. L’obligation d’aviser les personnes dont les communications sont interceptées n’entraverait aucunement l’action policière en cas d’urgence. Elle permettrait en revanche d’accroître la capacité des personnes ciblées de déceler et contester les atteintes à leur vie privée et d’obtenir une véritable réparation. L’article 184.4 du *Code* est inconstitutionnel. L’effet de cette déclaration d’invalidité est suspendu pour une période de 12 mois afin de permettre au législateur d’édicter une nouvelle disposition conforme à la Constitution.

### Jurisprudence

**Arrêts appliqués :** *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Duarte*, [1990] 1 R.C.S. 30; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; **arrêt approuvé :** *R. c. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 250; **arrêts examinés :** *R. c. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 288; *R. c. Godoy*, [1999] 1 R.C.S. 311; *R. c. Feeney*, [1997] 2 R.C.S. 13; *R. c. Mann*, 2004 CSC 52, [2004] 3 R.C.S. 59; **arrêts mentionnés :** *Brais c. R.*, 2009 QCCS 1212, [2009] R.J.Q. 1092; *R. c. Deacon*, 2008 CanLII 78109; *R. c.*

*R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248; *R. v. Wiggins*, [1990] 1 S.C.R. 62; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; *R. v. Kang-Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456; *R. v. Prosper*, [1994] 3 S.C.R. 236; *R. v. Silveira*, [1995] 2 S.C.R. 297; *R. v. Grant*, [1993] 3 S.C.R. 223; *R. v. Araujo*, 2000 SCC 65, [2000] 2 S.C.R. 992; *Smith v. Jones*, [1999] 1 S.C.R. 455; *Winnipeg Child and Family Services v. K.L.W.*, 2000 SCC 48, [2000] 2 S.C.R. 519; *R. v. McCraw*, [1991] 3 S.C.R. 72; *R. v. Galbraith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 178; *R. v. Laudicina* (1990), 53 C.C.C. (3d) 281; *R. v. Finlay and Grellette* (1985), 52 O.R. (2d) 632; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679.

### Statutes and Regulations Cited

Bill C-30, *An Act to enact the Investigating and Preventing Criminal Electronic Communications Act and to amend the Criminal Code and other Acts*, 1st Sess., 41st Parl., 2011-2012.

Bill C-31, *An Act to amend the Criminal Code, the Corruption of Foreign Public Officials Act and the Identification of Criminals Act and to make a consequential amendment to another Act*, 2nd Sess., 40th Parl., 2009.

Bill C-50, *An Act to amend the Criminal Code (interception of private communications and related warrants and orders)*, 3rd Sess., 40th Parl., 2010.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7, 8.

*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 178.11(2)(a) [ad. 1973-74, c. 50, s. 2].

*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 2 “peace officer”, 21, 22, Part VI [am. 1993, c. 40], 183, 184(1), 184.1 to 184.4 [ad. *idem*, s. 4], 185, 186, 188 [am. *idem*, s. 8], 189, 195, 196, 722(4).

*Protection of Privacy Act*, S.C. 1973-74, c. 50.

### Authors Cited

Canada. Senate. Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, No. 44, 3rd Sess., 34th Parl., June 2, 1993, p. 44:10.

Canada. Senate. Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, No. 48, 3rd Sess., 34th Parl., June 15, 1993, p. 48:16.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

*Moldovan*, 2009 CanLII 58062; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *Demande fondée sur l’art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248; *R. c. Wiggins*, [1990] 1 R.C.S. 62; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *R. c. Kang-Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456; *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236; *R. c. Silveira*, [1995] 2 R.C.S. 297; *R. c. Grant*, [1993] 3 R.C.S. 223; *R. c. Araujo*, 2000 CSC 65, [2000] 2 R.C.S. 992; *Smith v. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455; *Office des services à l’enfant et à la famille de Winnipeg c. K.L.W.*, 2000 CSC 48, [2000] 2 R.C.S. 519; *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72; *R. c. Galbraith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 178; *R. c. Laudicina* (1990), 53 C.C.C. (3d) 281; *R. c. Finlay and Grellette* (1985), 52 O.R. (2d) 632; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7, 8.

*Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 2 « agent de la paix », 21, 22, partie VI [mod. 1993, ch. 40], 183, 184(1), 184.1 à 184.4 [aj. *idem*, art. 4], 185, 186, 188 [mod. *idem*, art. 8], 189, 195, 196, 722(4).

*Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, art. 178.11(2)a) [aj. 1973-74, ch. 50, art. 2].

*Loi sur la protection de la vie privée*, S.C. 1973-74, ch. 50.

Projet de loi C-30, *Loi édictant la Loi sur les enquêtes visant les communications électroniques criminelles et leur prévention et modifiant le Code criminel et d’autres lois*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 2011-2012.

Projet de loi C-31, *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur la corruption d’agents publics étrangers et la Loi sur l’identification des criminels et une autre loi en conséquence*, 2<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> lég., 2009.

Projet de loi C-50, *Loi modifiant le Code criminel (interception de communications privées et mandats et ordonnances connexes)*, 3<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> lég., 2010.

### Doctrine et autres documents cités

Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, n<sup>o</sup> 44, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 2 juin 1993, p. 44:10.

Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, n<sup>o</sup> 48, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 15 juin 1993, p. 48:16.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

APPEAL from a decision of the British Columbia Supreme Court (Davies J.), 2008 BCSC 211, 235 C.C.C. (3d) 161, 180 C.R.R. (2d) 24, [2008] B.C.J. No. 1764 (QL), 2008 CarswellBC 1948, declaring s. 184.4 of the *Criminal Code* to be unconstitutional. Appeal dismissed.

*Trevor Shaw and Samiran Lakshman*, for the appellant.

*Simon R. A. Buck and Dagmar Dlab*, for the respondent Yat Fung Albert Tse.

*Brent V. Bagnall*, for the respondent Nhan Trong Ly.

*Howard Rubin, Q.C.*, and *David Albert*, for the respondent Viet Bac Nguyen.

*Kenneth S. Westlake, Q.C.*, for the respondent Huong Dac Doan.

*Ian Donaldson, Q.C.*, for the respondents Daniel Luis Soux and Myles Alexander Vandrick.

*Cheryl J. Tobias, Q.C.*, and *Nancy Dennison*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Michal Fairburn and Grace Choi*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Brigitte Bussières and Gilles Laporte*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Joseph S. Wilkinson and Fredrick Schumann*, for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario).

*Roy W. Millen and Laura M. Cundari*, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

*Christopher A. Wayland and H. Michael Rosenberg*, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

POURVOI contre une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique (le juge Davies), 2008 BCSC 211, 235 C.C.C. (3d) 161, 180 C.R.R. (2d) 24, [2008] B.C.J. No. 1764 (QL), 2008 CarswellBC 1948, déclarant inconstitutionnel l'art. 184.4 du *Code criminel*. Pourvoi rejeté.

*Trevor Shaw et Samiran Lakshman*, pour l'appelante.

*Simon R. A. Buck et Dagmar Dlab*, pour l'intimé Yat Fung Albert Tse.

*Brent V. Bagnall*, pour l'intimé Nhan Trong Ly.

*Howard Rubin, c.r.*, et *David Albert*, pour l'intimé Viet Bac Nguyen.

*Kenneth S. Westlake, c.r.*, pour l'intimé Huong Dac Doan.

*Ian Donaldson, c.r.*, pour les intimés Daniel Luis Soux et Myles Alexander Vandrick.

*Cheryl J. Tobias, c.r.*, et *Nancy Dennison*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Michal Fairburn et Grace Choi*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Brigitte Bussières et Gilles Laporte*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Joseph S. Wilkinson et Fredrick Schumann*, pour l'intervenante Criminal Lawyers' Association (Ontario).

*Roy W. Millen et Laura M. Cundari*, pour l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

*Christopher A. Wayland et H. Michael Rosenberg*, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu  
par

MOLDAVER AND KARAKATSANIS JJ. —

LES JUGES MOLDAVER ET KARAKATSANIS —

### I. Overview

### I. Vue d'ensemble

[1] This appeal concerns the constitutionality of the emergency wiretap provision, s. 184.4 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46. The trial judge found that the provision contravened the right to be free from unreasonable search or seizure under s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that it was not a reasonable limit under s. 1 (2008 BCSC 211, 235 C.C.C. (3d) 161). The Crown has appealed the declaration of unconstitutionality directly to this Court.

[1] Le présent pourvoi met en cause la constitutionnalité de la disposition sur l'écoute électronique en cas d'urgence, l'art. 184.4 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46. Le juge du procès a conclu que cette disposition portait atteinte au droit, garanti par l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, et qu'il ne s'agissait pas d'une limite raisonnable au sens de l'article premier (2008 BCSC 211, 235 C.C.C. (3d) 161). Le ministère public a porté la déclaration d'inconstitutionnalité en appel directement à notre Cour.

[2] Section 184.4 permits a peace officer to intercept certain private communications, without prior judicial authorization, if the officer believes on reasonable grounds that the interception is immediately necessary to prevent an unlawful act that would cause serious harm, provided judicial authorization could not be obtained with reasonable diligence.

[2] L'article 184.4 permet à un agent de la paix d'intercepter certaines communications privées sans autorisation judiciaire préalable, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une interception immédiate est nécessaire pour empêcher un acte illicite qui causerait des dommages sérieux, pourvu qu'une autorisation judiciaire ne puisse être obtenue avec toute la diligence raisonnable.

[3] In this case, the police used s. 184.4 to carry out unauthorized warrantless interceptions of private communications when the daughter of an alleged kidnapping victim began receiving calls from her father stating that he was being held for ransom. Approximately 24 hours later, the police obtained a judicial authorization for continued interceptions, pursuant to s. 186 of the *Code*.

[3] En l'espèce, les policiers se sont fondés sur l'art. 184.4 pour intercepter sans mandat ni autorisation des communications privées lorsque la fille d'une présumée victime d'enlèvement a commencé à recevoir des appels de son père, qui affirmait être séquestré par des ravisseurs qui voulaient obtenir une rançon. Environ 24 heures plus tard, les policiers ont obtenu une autorisation judiciaire, en application de l'art. 186 du *Code*, pour poursuivre l'interception des communications.

[4] The trial judge, Davies J., concluded that the section breached s. 8 of the *Charter* due to the "total absence of the constitutional safeguards" generally found in other sections of Part VI of the *Code*. Davies J. was particularly concerned about the lack

[4] Le juge Davies, qui a présidé le procès, a conclu que l'art. 184.4 contrevenait à l'art. 8 de la *Charte* en raison de [TRADUCTION] « [l']absence totale des garanties constitutionnelles » figurant généralement dans d'autres dispositions de la partie

of any requirement for officers (i) to give notice to those persons whose communications had been intercepted and (ii) to report their use of s. 184.4 to senior, independent law enforcement officials, the executive branch of government or to Parliament.<sup>1</sup>

[5] In *R. v. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 250 (Ont. S.C.J.) (“*Riley (No. 1)*”),<sup>2</sup> Dambrot J. also considered the constitutionality of s. 184.4 and found that the lack of any requirement for police to give notice to the targets of the interception rendered the section constitutionally infirm. He read in the notice provisions set out in s. 196 of Part VI.<sup>3</sup>

[6] Both judges were concerned that the provision could be accessed by peace officers as defined in s. 2 of the *Code*. The wide variety of people included in that definition raised concerns about overbreadth.

[7] Both judges also considered the availability of judicial authorizations under other sections in Part VI of the *Code*; they differed, however, in their views about the procedural requirements of s. 188, a provision that addresses judicial authorization in urgent circumstances. Because s. 184.4 is restricted to urgent situations that do not permit officers, with reasonable diligence, to obtain an authorization under any other provision of this Part, the availability of s. 188 bears significantly upon the scope

VI du *Code*. Le juge Davies était tout particulièrement préoccupé par le fait que les agents de police n’avaient aucune obligation (i) d’aviser les personnes dont les communications avaient été interceptées (ii) ni de faire rapport de leur exercice du pouvoir établi à l’art. 184.4, que ce soit à de hauts responsables indépendants chargés de l’application de la loi, au pouvoir exécutif ou au Parlement<sup>1</sup>.

[5] Dans *R. c. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 250 (C.S.J. Ont.) (« *Riley (No. 1)* »)<sup>2</sup>, le juge Dambrot a aussi étudié la constitutionnalité de l’art. 184.4 et conclu que l’absence d’obligation des policiers d’aviser les personnes visées par l’interception rendait cet article inconstitutionnel. Il a interprété cet article comme s’il contenait les dispositions relatives à la communication d’un avis énoncées à l’art. 196 de la partie VI<sup>3</sup>.

[6] Les deux juges étaient préoccupés par la faculté d’avoir recours à cette disposition conférée aux agents de la paix, tels qu’ils sont définis à l’art. 2 du *Code*. La grande diversité des personnes incluses dans cette définition soulevait la question de la portée excessive de l’art. 184.4.

[7] Les deux juges ont aussi examiné la possibilité d’obtenir des autorisations judiciaires en vertu d’autres articles de la partie VI du *Code*; ils divergeaient toutefois d’opinion concernant les exigences procédurales de l’art. 188, une disposition portant sur l’autorisation judiciaire en cas d’urgence. Puisque l’art. 184.4 ne s’applique que dans des situations d’urgence où les agents de police ne peuvent, avec toute la diligence raisonnable, obtenir une autorisation en vertu d’une autre disposition

1 Davies J.’s decision was followed in Quebec in *Brais v. R.*, 2009 QCCS 1212, [2009] R.J.Q. 1092.

2 Note that in this decision, *Riley (No. 1)*, Dambrot J. considered only the constitutional validity of s. 184.4 (see para. 3). The remaining issues of the case were dealt with in separate reasons: *R. v. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 288 (Ont. S.C.J.) (“*Riley (No. 2)*”).

3 Dambrot J.’s decision was followed by two other Ontario cases: *R. v. Deacon*, 2008 CanLII 78109 (S.C.J.), and *R. v. Moldovan*, 2009 CanLII 58062 (S.C.J.).

1 La décision du juge Davies a été appliquée au Québec dans *Brais c. R.*, 2009 QCCS 1212, [2009] R.J.Q. 1092.

2 Signalons que le juge Dambrot n’a étudié que la constitutionnalité de l’art. 184.4 dans cette décision, soit *Riley (No. 1)* (voir le par. 3). Les autres questions en jeu ont été tranchées dans des motifs distincts : *R. c. Riley* (2008), 174 C.R.R. (2d) 288 (C.S.J. Ont.) (« *Riley (No. 2)* »).

3 La décision du juge Dambrot a été appliquée dans deux autres décisions ontariennes : *R. c. Deacon*, 2008 CanLII 78109 (C.S.J.), et *R. c. Moldovan*, 2009 CanLII 58062 (C.S.J.).



of the warrantless emergency wiretap provision in s. 184.4.

[8] The key issue before us is whether the power created in s. 184.4 of the *Code* strikes an appropriate constitutional balance between an individual's right to be secure against unreasonable searches or seizures and society's interest in preventing serious harm. The main concerns raised by the parties relate to (1) the overbreadth of the definition of peace officer; (2) the interrelationship between ss. 184.4 and 188; (3) the lack of notice to the object of the interception; and (4) the lack of a reporting obligation.

[9] The respondents also raised other *Charter* challenges but the focus of the submissions and the decision below was on the s. 8 analysis. The submission that s. 184.4 violates s. 7 of the *Charter* because it is both vague and overbroad, is addressed below in the determination of the scope of s. 184.4.

[10] For the reasons set out below, we have reached the following conclusions. Section 184.4 contains a number of legislative conditions. Properly construed, these conditions are designed to ensure that the power to intercept private communications without judicial authorization is available only in exigent circumstances to prevent serious harm. To that extent, the section strikes an appropriate balance between an individual's s. 8 *Charter* rights and society's interests in preventing serious harm.

[11] However, in our view, s. 184.4 falls down on the matter of accountability because the legislative scheme does not provide any mechanism to permit oversight of the police use of this power. Of particular concern, it does not require that notice be given to persons whose private communications have been intercepted. For this reason, we believe that s. 184.4 violates s. 8 of the *Charter*. We are further of the view that the breach cannot be saved

de cette partie, la possibilité d'en obtenir une en vertu de l'art. 188 a une incidence importante sur la portée de l'art. 184.4 qui permet l'écoute électronique sans mandat en cas d'urgence.

[8] La question clé dont nous sommes saisis est de savoir si le pouvoir conféré à l'art. 184.4 du *Code* établit un juste équilibre constitutionnel entre le droit d'un particulier d'être protégé contre les fouilles et perquisitions abusives et l'intérêt de la société à prévenir les dommages sérieux. Les principales questions soulevées par les parties touchent : (1) la portée excessive de la définition d'« agent de la paix »; (2) la corrélation entre les art. 184.4 et 188; (3) l'absence d'avis à la personne dont les communications sont interceptées; et (4) l'absence d'obligation de faire rapport.

[9] Bien que les intimés aient soulevé également d'autres points fondés sur la *Charte*, leurs arguments et les motifs de la juridiction inférieure portent principalement sur l'analyse relative à l'art. 8. Leur prétention que l'art. 184.4 viole l'art. 7 de la *Charte* en raison de son caractère vague et de sa portée excessive est analysée plus loin lors de l'examen de la portée de l'art. 184.4.

[10] Pour les motifs exposés ci-après, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes. L'article 184.4 établit un certain nombre de conditions. Correctement interprétées, ces conditions visent à faire en sorte que le pouvoir d'intercepter des communications privées sans autorisation judiciaire ne puisse être exercé qu'en cas d'urgence pour éviter des dommages sérieux. Dans cette mesure, cet article établit un juste équilibre entre les droits garantis à un particulier par l'art. 8 de la *Charte* et l'intérêt de la société à prévenir des dommages sérieux.

[11] Nous estimons cependant que l'art. 184.4 est invalide sur le plan de la reddition de compte, parce que le régime législatif ne prévoit aucun mécanisme permettant de surveiller l'exercice, par les policiers, du pouvoir qu'il leur confère. Un aspect particulièrement troublant de l'art. 184.4 tient au fait qu'il n'exige pas qu'un avis soit donné aux personnes dont les communications privées ont été interceptées. C'est la raison pour laquelle nous croyons

under s. 1 of the *Charter*. Accordingly, we would declare the section to be unconstitutional. By way of remedy, we have concluded that the declaration should be suspended for a period of 12 months to afford Parliament sufficient time to bring the section into conformity with the *Charter*.

[12] In the absence of a proper record, we do not address the issue of whether the use of the section by peace officers, other than police officers, renders this section overbroad.

## II. Issues

[13] This appeal raises the following issues:

- A. Is an unauthorized interception of private communications in exigent circumstances constitutional?
- B. What is the scope of s. 184.4?
- C. What authorizations are available to police with reasonable diligence in urgent situations? In particular, what is the scope of s. 188?
- D. Does s. 184.4 lack accountability measures or specific limitations, in breach of s. 8 of the *Charter*?
- E. If s. 184.4 breaches the *Charter*, is it saved by s. 1? If not, what is the appropriate remedy?

## III. Analysis

[14] Section 184.4 reads as follows:

**184.4** A peace officer may intercept, by means of any electro-magnetic, acoustic, mechanical or other device, a private communication where

- (a) the peace officer believes on reasonable grounds that the urgency of the situation is such that an

que l'art. 184.4 viole l'art. 8 de la *Charte*. Nous estimons aussi que cette violation ne peut être validée par l'application de l'article premier de la *Charte*. Par conséquent, nous sommes d'avis de déclarer cet article inconstitutionnel. À titre de réparation, nous avons conclu à la nécessité de suspendre l'effet de cette déclaration pendant 12 mois, afin de laisser au législateur suffisamment de temps pour rendre l'article conforme à la *Charte*.

[12] Faute d'un dossier suffisant, nous ne déterminerons pas si l'art. 184.4 a une portée excessive du fait que le pouvoir qu'il confère peut être exercé par des agents de la paix autres que les policiers.

## II. Les questions en litige

[13] Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

- A. L'interception sans autorisation de communications privées dans une situation d'urgence est-elle constitutionnelle?
- B. Quelle est la portée de l'art. 184.4?
- C. Quelles autorisations les policiers peuvent-ils obtenir avec toute la diligence raisonnable dans des situations urgentes? Plus précisément, quelle est la portée de l'art. 188?
- D. L'article 184.4 contrevient-il à l'art. 8 de la *Charte* du fait qu'il n'établit aucun mécanisme de reddition de compte ni limite précise?
- E. Dans l'affirmative, l'art. 184.4 est-il validé par l'application de l'article premier? Sinon, quelle est la réparation convenable?

## III. Analyse

[14] Voici le texte de l'art. 184.4 :

**184.4.** L'agent de la paix peut intercepter, au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre, une communication privée si les conditions suivantes sont réunies :

- a) il a des motifs raisonnables de croire que l'urgence de la situation est telle qu'une autorisation ne

authorization could not, with reasonable diligence, be obtained under any other provision of this Part;

(b) the peace officer believes on reasonable grounds that such an interception is immediately necessary to prevent an unlawful act that would cause serious harm to any person or to property; and

(c) either the originator of the private communication or the person intended by the originator to receive it is the person who would perform the act that is likely to cause the harm or is the victim, or intended victim, of the harm.

A. *Is an Unauthorized Interception of Private Communications in Exigent Circumstances Constitutional?*

[15] Section 8 of the *Charter* provides: “Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.”

[16] In the landmark decision *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, this Court determined that a warrantless search is presumptively unreasonable. The presumed constitutional standard for searches or seizures in the criminal sphere is judicial pre-authorization: a prior determination by a neutral and impartial arbiter, acting judicially, that the search or seizure is supported by reasonable grounds, established on oath (pp. 160-62 and 167-68). As Dickson J. noted, at p. 161:

I recognize that it may not be reasonable in every instance to insist on prior authorization in order to validate governmental intrusions upon individuals’ expectations of privacy. Nevertheless, where it is feasible to obtain prior authorization, I would hold that such authorization is a precondition for a valid search and seizure.

[17] The importance of prior judicial authorization is even greater for covert interceptions of private communications, which constitute serious intrusions into the privacy rights of those affected. In *R. v. Duarte*, [1990] 1 S.C.R. 30, La Forest J. explained, at p. 46:

peut, avec toute la diligence raisonnable, être obtenue sous le régime de la présente partie;

b) il a des motifs raisonnables de croire qu’une interception immédiate est nécessaire pour empêcher un acte illicite qui causerait des dommages sérieux à une personne ou un bien;

c) l’auteur de la communication ou la personne à laquelle celui-ci la destine est soit la victime ou la personne visée, soit la personne dont les actes sont susceptibles de causer les dommages.

A. *L’interception sans autorisation de communications privées dans une situation d’urgence est-elle constitutionnelle?*

[15] L’article 8 de la *Charte* prévoit : « Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. »

[16] Notre Cour a décidé dans l’arrêt de principe *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, qu’une fouille sans mandat est présumée abusive. La norme de présomption de constitutionnalité qui s’applique aux fouilles, perquisitions et saisies en droit criminel est l’autorisation judiciaire préalable : un arbitre neutre et impartial agissant d’une manière judiciaire doit décider au préalable que la fouille, la perquisition ou la saisie est justifiée par des motifs raisonnables, établis sous serment (p. 160-162 et 167-168). Voici ce que dit le juge Dickson à la p. 161 :

Je reconnais qu’il n’est peut-être pas raisonnable dans tous les cas d’insister sur l’autorisation préalable aux fins de valider des atteintes du gouvernement aux attentes des particuliers en matière de vie privée. Néanmoins, je suis d’avis de conclure qu’une telle autorisation, lorsqu’elle peut être obtenue, est une condition préalable de la validité d’une fouille, d’une perquisition et d’une saisie.

[17] L’autorisation judiciaire préalable revêt une importance encore plus grande lorsqu’il s’agit de l’interception secrète de communications privées, une atteinte grave au droit à la vie privée des personnes touchées. Dans *R. c. Duarte*, [1990] 1 R.C.S. 30, le juge La Forest donne l’explication suivante, à la p. 46 :

... if the surreptitious recording of private communications is a search and seizure within the meaning of s. 8 of the *Charter*, it is because the law recognizes that a person's privacy is intruded on in an unreasonable manner whenever the state, without a prior showing of reasonable cause before a neutral judicial officer, arrogates to itself the right surreptitiously to record communications that the originator expects will not be intercepted by anyone other than the person intended by its originator to receive them, to use the language of the *Code*. [Emphasis in original.]

La Forest J. found that “as a general proposition, surreptitious electronic surveillance of the individual by an agency of the state constitutes an unreasonable search or seizure under s. 8 of the *Charter*” (p. 42).

[18] However, there is a long line of authority from this Court recognizing that the reach of s. 8 protection is legitimately circumscribed by the existence of the potential for serious and immediate harm. Exigent circumstances are factors that inform the reasonableness of the search or authorizing law and may justify the absence of prior judicial authorization. For example, in *R. v. Godoy*, [1999] 1 S.C.R. 311, where the issue was whether the *Charter* precluded warrantless entry into private premises in response to 911 calls, this Court stated: “. . . the importance of the police duty to protect life warrants and justifies a forced entry into a dwelling in order to ascertain the health and safety of a 911 caller” (para. 22). See also *R. v. Feeney*, [1997] 2 S.C.R. 13 (warrantless entry into a home in hot pursuit), and *R. v. Mann*, 2004 SCC 52, [2004] 3 S.C.R. 59 (warrantless pat-down searches incidental to arrest to protect officer and public safety). Thus, in principle, it would seem that Parliament may craft a narrow emergency wiretap authority for exigent circumstances to prevent serious harm if judicial authorization is not available through the exercise of reasonable diligence.

... si l'enregistrement clandestin de communications privées est une fouille, une perquisition ou une saisie au sens de l'art. 8 de la *Charte*, cela tient au fait qu'il est reconnu en droit qu'il y a atteinte abusive à la vie privée d'une personne chaque fois que l'État, sans avoir préalablement démontré à un officier de justice neutre l'existence d'une justification raisonnable, s'arroge le droit d'enregistrer subrepticement des communications dont l'auteur s'attend à ce qu'elles ne soient interceptées que par la personne à laquelle l'auteur les destine, pour reprendre les termes du *Code*. [Soulignement dans l'original.]

Le juge La Forest y affirme « le principe général que la surveillance électronique d'un particulier par un organe de l'État constitue une fouille, une perquisition ou une saisie abusive au sens de l'art. 8 de la *Charte* » (p. 42-43).

[18] Notre Cour a toutefois reconnu dans une abondante jurisprudence que la protection offerte par l'art. 8 est légitimement circonscrite par le risque de dommages sérieux et immédiats. La situation d'urgence entre en ligne de compte pour déterminer le caractère raisonnable de la fouille ou de la loi qui l'autorise et peut justifier l'absence d'autorisation judiciaire préalable. Par exemple, dans *R. c. Godoy*, [1999] 1 R.C.S. 311, où la question était de savoir si la *Charte* interdisait d'entrer sans mandat dans des lieux privés en réponse à des appels au service 911, notre Cour a affirmé : « . . . l'importance du devoir qu'ont les agents de police de protéger la vie justifie qu'ils entrent par la force dans une maison afin de s'assurer de la santé et de la sécurité de la personne qui a composé le 911 » (par. 22). Voir aussi *R. c. Feeney*, [1997] 2 R.C.S. 13 (entrée sans mandat dans un domicile dans le contexte d'une prise en chasse), et *R. c. Mann*, 2004 CSC 52, [2004] 3 R.C.S. 59 (fouilles par palpation sans mandat effectuées accessoirement à l'arrestation pour protéger le policier et assurer la sécurité de la population). Par conséquent, en théorie, il semble que le législateur puisse, dans une disposition législative, accorder un pouvoir restreint d'écoute électronique en cas d'urgence pour prévenir des dommages sérieux, s'il est impossible d'obtenir une autorisation judiciaire avec toute la diligence raisonnable.

[19] The more difficult question is whether the particular power enacted in s. 184.4 constitutes an unreasonable search or seizure contrary to s. 8 of the *Charter*. Does s. 184.4 strike a reasonable balance between an individual's right to be free from unreasonable searches or seizures and society's interest in preventing serious harm?

B. *What Is the Scope of Section 184.4?*

(1) Approach to Interpretation

[20] The modern principle of statutory interpretation requires that the words of the legislation be read “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87. Underlying this approach is the presumption that legislation is enacted to comply with constitutional norms, including the rights and freedoms enshrined in the *Charter*. “For centuries courts have interpreted legislation to comply with common law values, not because compliance was necessary for validity, but because the values themselves were considered important. This reasoning applies with even greater force to entrenched constitutional values”: R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed. 2008), at p. 461. Accordingly, where legislation is permitting of two equal interpretations, the Court should adopt the interpretation which accords with *Charter* values: *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at p. 771; *Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248, at para. 35.

[21] In this case, the constitutional lens must take into account the privacy interests of anyone whose communications may be intercepted, and the interests of public safety, including the right to life, liberty and security of the person who is in danger of serious harm. Lamer C.J. observed in *Godoy* that “dignity, integrity and autonomy” are values underlying a privacy interest; however, the interests of

[19] Il est plus difficile de décider si le pouvoir précis conféré à l'art. 184.4 constitue une fouille, une perquisition ou une saisie abusive, en contravention de l'art. 8 de la *Charte*. L'article 184.4 établit-il un juste équilibre entre le droit d'un particulier d'être protégé contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives et l'intérêt de la société à prévenir des dommages sérieux?

B. *Quelle est la portée de l'art. 184.4?*

(1) Méthode d'interprétation

[20] Le principe moderne d'interprétation des lois veut que les termes d'une loi soient interprétés [TRADUCTION] « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87. Cette méthode repose sur la présomption que le texte législatif édicté respecte les normes constitutionnelles, y compris les droits et libertés consacrés par la *Charte*. [TRADUCTION] « Les tribunaux interprètent depuis des siècles les textes législatifs de manière à ce qu'ils respectent les valeurs de la common law, non pas parce que leur respect était essentiel à la validité des textes législatifs, mais parce que ces valeurs étaient elles-mêmes jugées importantes. Ce raisonnement s'applique encore plus valablement aux valeurs consacrées dans la Constitution » : R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5<sup>e</sup> éd. 2008), p. 461. Par conséquent, lorsqu'une loi se prête à deux interprétations d'égale valeur, la Cour doit retenir l'interprétation qui s'accorde avec les valeurs de la *Charte* : *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, p. 771; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 35.

[21] En l'espèce, l'analyse constitutionnelle doit prendre en compte le droit à la vie privée de toute personne dont les communications peuvent être interceptées ainsi que les intérêts liés à la sécurité publique, notamment le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui risque de subir des dommages sérieux. Le juge en chef Lamer a fait remarquer dans *Godoy* que le droit à la vie

a person in need of police assistance are “closer to the core of the values of dignity, integrity and autonomy than the interest of the person who seeks to deny entry to police who arrive in response to the call for help” (para. 19).

(2) Scheme of Part VI of the Act

[22] Entitled “Invasion of Privacy”, Part VI of the *Code* makes it an offence under s. 184(1) to intercept private communications. Sections 185 and 186 set out the general provisions governing the application and the granting of judicial authorizations for the interception of private communications. Section 188 permits temporary authorizations (for up to 36 hours) by specially appointed judges, on the application of specially designated peace officers, if the urgency of the situation requires interception of private communications before an authorization could, with reasonable diligence, be obtained under s. 186.

[23] In addition to the prerequisites for and conditions of authorized interceptions, there are a number of after-the-fact provisions that build accountability into the process. Section 195 requires an annual statistical report to Parliament concerning the use of s. 186 and s. 188 authorizations and resulting prosecutions. Section 196 sets out the obligations of the responsible Minister of the Crown to subsequently give notice in writing to the person who was the object of the interception pursuant to a s. 186 authorization. Under s. 189, an accused must be given notice of any interception intended to be produced in evidence.

[24] When the first comprehensive wiretap legislation in Canada, the *Protection of Privacy Act*, S.C. 1973-74, c. 50, came into force in 1974, there was no emergency wiretap provision like s. 184.4. Wiretaps were permitted without judicial authorization only with the consent of a party, under then s. 178.11(2)(a) of the *Code*. Following the

privée repose sur les valeurs « de dignité, d’intégrité et d’autonomie »; toutefois, l’intérêt de la personne qui a besoin de l’aide des policiers « ressortit davantage à la dignité, à l’intégrité et à l’autonomie que celui de la personne qui cherche à refuser l’entrée aux agents de police dépêchés sur les lieux pour répondre à un appel à l’aide » (par. 19).

(2) L’économie de la partie VI du Code

[22] Selon l’article 184(1) de la partie VI du *Code*, intitulée « Atteintes à la vie privée », l’interception de communications privées constitue une infraction. Les articles 185 et 186 contiennent les dispositions générales régissant la demande et l’octroi d’une autorisation judiciaire pour l’interception de communications privées. L’article 188, quant à lui, permet à un juge spécialement désigné de délivrer des autorisations temporaires (d’une durée maximale de 36 heures) sur demande d’un agent de la paix, lui aussi spécialement désigné, si l’urgence de la situation exige l’interception de communications privées avant qu’il soit possible, avec toute la diligence raisonnable, d’obtenir une autorisation en vertu de l’art. 186.

[23] Aux préalables et conditions de l’interception autorisée de communications privées s’ajoutent plusieurs dispositions d’application prospective qui incorporent au processus des mécanismes de reddition de compte. L’article 195 prévoit le dépôt au Parlement d’un rapport statistique annuel sur les autorisations données en vertu des art. 186 et 188 et sur les poursuites qui en découlent. L’article 196 impose au ministre responsable l’obligation d’aviser subséquentement par écrit la personne qui a fait l’objet d’une interception avec autorisation en vertu de l’art. 186. L’article 189 dispose qu’il faut donner au prévenu un préavis de l’intention de produire en preuve une communication privée interceptée.

[24] Lorsque la première loi canadienne complète en matière d’écoute électronique, la *Loi sur la protection de la vie privée*, S.C. 1973-74, ch. 50, est entrée en vigueur en 1974, il n’existait aucune disposition relative à l’écoute électronique en cas d’urgence analogue à l’art. 184.4. L’écoute électronique sans autorisation judiciaire n’était permise

constitutional challenge to that section in *Duarte* and *R. v. Wiggins*, [1990] 1 S.C.R. 62, Parliament introduced the current Part VI in 1993, with a number of additional provisions that permit interceptions in special situations (S.C. 1993, c. 40).

[25] Two of the new provisions introduced in 1993 are specifically preventative in nature. Section 184.4 is the emergency power to intercept for the purpose of preventing serious harm. Section 184.1 permits interception with a person's consent in order to prevent bodily harm to that person. These are the only two sections that permit interceptions without a specific time limit and without judicial authorization. In addition, s. 184.2 provides for judicial authorization with consent of one of the persons being intercepted for up to 60 days; under s. 184.3 such authorizations can be obtained by means of telecommunication. None of the interceptions under these special sections is subject to the s. 195 reporting or the s. 196 notice requirements.

[26] To summarize, Part VI sets out a broad spectrum of wiretapping provisions. Sections 185 and 186 set out the standard requirements for wiretapping. Section 188 permits designated officers to seek authorizations from designated judges for interceptions limited to 36 hours when the "urgency of the situation" requires it. Accountability requirements apply to these powers. They do not apply to the special circumstance provisions in ss. 184.1, 184.2 and 184.4 that involve consent or exigent circumstances.

[27] Section 184.4, the emergency power to intercept, is the only section that does not require either

qu'avec le consentement d'une partie, en vertu de ce qui était à l'époque l'al. 178.11(2)a) du *Code*. En 1993, à la suite de la contestation constitutionnelle de cette disposition dans *Duarte* et dans *R. c. Wiggins*, [1990] 1 R.C.S. 62, le législateur a adopté la partie VI actuelle, ainsi que des dispositions supplémentaires autorisant l'interception de communications dans des situations particulières (L.C. 1993, ch. 40).

[25] Deux des nouvelles dispositions adoptées en 1993 sont de nature explicitement préventive. L'article 184.4 accorde le pouvoir d'intercepter une communication privée en cas d'urgence pour prévenir des dommages sérieux. L'article 184.1 autorise l'interception à laquelle une personne a consenti pour empêcher cette personne de subir des lésions corporelles. Ces deux dispositions sont les seules à permettre l'interception de communications privées sans en limiter la durée ni exiger d'autorisation judiciaire. De plus, l'art. 184.2 permet d'obtenir une autorisation judiciaire d'une durée maximale de 60 jours avec le consentement de l'une des personnes visées par l'interception; selon l'art. 184.3, il est possible d'obtenir une autorisation de ce genre à l'aide d'un moyen de télécommunication. Aucune des interceptions visées par ces dispositions spéciales n'est assujettie à l'obligation d'établir un rapport prévue à l'art. 195, ni à celle de donner un avis prévue à l'art. 196.

[26] En résumé, la partie VI prévoit un vaste éventail de dispositions relatives à l'écoute électronique. Les articles 185 et 186 énoncent les exigences habituelles en la matière. L'article 188 permet à un agent spécialement désigné d'obtenir d'un juge désigné l'autorisation d'intercepter des communications pour une période maximale de 36 heures si l'« urgence de la situation » l'exige. Des mécanismes de reddition de compte s'appliquent à l'exercice de ces pouvoirs. Ils ne s'appliquent pas à l'exercice des pouvoirs spéciaux conférés aux art. 184.1, 184.2 et 184.4 à l'égard des situations particulières dans lesquelles un consentement est requis ou il y a urgence.

[27] L'article 184.4, qui confère le pouvoir d'intercepter une communication privée en cas d'urgence,

consent of a party or pre-authorization. However, it is clearly available only on an urgent basis to prevent harm that is both serious and imminent. While s. 184.4 does not contain a time limitation, each interception is limited to urgent situations where there is an immediate necessity to prevent serious harm and judicial pre-authorization is not available with reasonable diligence. As discussed below, these prerequisites create strict inherent time restrictions.

### (3) Intention of Parliament

[28] It is clear from the overall context of the provisions in Part VI of the *Code* that Parliament intended to limit the operation of the authority under s. 184.4 to genuine emergencies. Evidence before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs was that this emergency power was necessary for “hostage takings, bomb threats and armed standoffs”; to be used “only if time does not permit obtaining an authorization”; and for “very short period[s] of time during which it may be possible to stop the threat and harm from occurring”: *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, No. 44, 3rd Sess., 34th Parl., June 2, 1993, at p. 44:10. The Minister of Justice noted that these are situations where “every minute counts” and that the provision was “necessary to ensure public safety”: *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, No. 48, 3rd Sess., 34th Parl., June 15, 1993, at p. 48:16. The evidence filed before the trial judge noted that kidnappings, child protection and hostage taking form a substantial backdrop for the use of s. 184.4 by police.

### (4) The Language of Section 184.4

[29] The respondents submitted that the terms “the urgency of the situation”, “reasonable

est la seule disposition n’exigeant ni le consentement d’une partie, ni une autorisation préalable. Par contre, il n’est manifestement possible d’y avoir recours qu’en cas d’urgence pour prévenir des dommages à la fois sérieux et imminents. Bien que l’art. 184.4 ne fixe aucune limite temporelle, chaque interception ne peut être effectuée que dans une situation d’urgence où il faut y procéder immédiatement pour prévenir des dommages sérieux et où il est impossible d’obtenir une autorisation judiciaire préalable avec toute la diligence raisonnable. Comme nous le verrons, ces conditions créent intrinsèquement des limites temporelles strictes.

### (3) L’intention du législateur

[28] Il ressort clairement du contexte général des dispositions de la partie VI du *Code* que le législateur comptait limiter l’exercice du pouvoir conféré par l’art. 184.4 aux véritables situations d’urgence. D’après la preuve présentée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, ce pouvoir d’urgence est nécessaire dans des situations comme « des prises d’otages, des alertes à la bombe et des sièges armés »; les autorités peuvent s’en servir « uniquement si elles n’ont pas le temps d’obtenir une autorisation »; et pour « la très courte période durant laquelle il peut être possible d’interrompre la menace et d’empêcher les dommages » : *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, n° 44, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 2 juin 1993, p. 44:10. Le ministre de la Justice a souligné qu’il s’agit de situations où « chaque minute compte », et que cette disposition est « nécessaire pour assurer la sécurité du public » : *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, n° 48, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 15 juin 1993, p. 48:16. La preuve déposée devant le juge du procès indique que les enlèvements, la protection des enfants et les prises d’otages sont les principaux contextes dans lesquels les policiers ont recours à l’art. 184.4.

### (4) Le texte de l’art. 184.4

[29] Les intimés ont soutenu que les termes « l’urgence de la situation », « toute la diligence



diligence”, “unlawful act” and “serious harm” were vague and overbroad.

[30] For the reasons that follow, we disagree. While s. 184.4 is sufficiently flexible to provide for different urgent circumstances that may arise, it is far from vague when properly construed. As Gonthier J. held for the Court in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, enactments are not expected to “predict the legal consequences of any given course of conduct in advance” (p. 639). Rather, they are to provide meaningful guidance about the circumstances in which they can be applied.

[31] A number of conditions and constraints are embedded in the language of s. 184.4. As noted by the trial judge, each of these conditions significantly restricts the availability of this section. These conditions incorporate implicit and strict temporal limitations.

[32] Section 184.4(a) provides that peace officers may only use this authority if they believe “on reasonable grounds” that the “urgency of the situation” is such that an authorization could not, with “reasonable diligence”, “be obtained under any other provision of this Part.”

(a) “Reasonable Grounds”

[33] Belief “on reasonable grounds” imports both a subjective and objective element. The officers must have subjective belief in the grounds justifying the actions taken and those grounds must be objectively reasonable in the circumstances. The constitutional balance between the reasonable expectation of privacy and the legitimate needs of the state in detecting and preventing crime requires an objective standard — credibly based probability: *Hunter v. Southam*, at pp. 166-68; *R. v. Kang-Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456, at paras. 75-79.

raisonnable », « acte illicite » et « dommages sérieux » étaient vagues et avaient une portée excessive.

[30] Pour les motifs qui suivent, nous ne sommes pas du même avis. Bien que l’art. 184.4 se révèle suffisamment souple pour répondre à différentes situations d’urgence susceptibles de se produire, il est loin d’être vague si on l’interprète correctement. Comme l’a affirmé le juge Gonthier, au nom de la Cour, dans *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, on ne s’attend pas à ce que les textes de loi nous permettent de « prédire les conséquences juridiques d’une conduite donnée » (p. 639). Ils doivent plutôt fournir des indications valables sur les situations dans lesquelles ils peuvent s’appliquer.

[31] Le texte de l’art. 184.4 comporte plusieurs conditions et contraintes. Comme l’a souligné le juge du procès, toutes ces conditions limitent considérablement la possibilité de recourir à cet article. Elles comportent des limites temporelles implicites et strictes.

[32] Selon l’alinéa 184.4a), un agent de la paix ne peut exercer le pouvoir que lui confère l’art. 184.4 que s’il a des « motifs raisonnables » de croire que l’« urgence de la situation » est telle qu’une autorisation ne peut, avec « toute la diligence raisonnable », « être obtenue sous le régime de la [partie VI] » du *Code*.

a) « Motifs raisonnables »

[33] La croyance fondée sur des « motifs raisonnables » comporte à la fois un élément subjectif et un élément objectif. L’agent doit croire subjectivement en l’existence de motifs justifiant les mesures prises, et ces motifs doivent être objectivement raisonnables dans les circonstances. L’équilibre constitutionnel entre l’attente raisonnable en matière de vie privée et les besoins légitimes de l’État de déceler et de prévenir le crime appelle une norme objective — la probabilité fondée sur la crédibilité : *Hunter c. Southam*, p. 166-168; *R. c. Kang-Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456, par. 75-79.

(b) “*Urgency of the Situation*”

[34] Davies J. construed the phrase “urgency of the situation” as follows:

... the phrase “urgency of the situation” cannot be read in isolation. It must be read in conjunction with the requirement that the peace officer has reasonable grounds to believe not only that the circumstances are exigent (by reason of an apprehension of the occurrence of imminent serious harm under ss. 184.4(b)), but also with the requirement to believe that prior judicial authorization could not be obtained with reasonable diligence. [para. 157]

We agree with this interpretation. As time goes by, it may be more difficult to satisfy the requirement that an authorization could not have been obtained with reasonable diligence, or that the situation is urgent and the need is immediate.

(c) “*Reasonable Diligence*”

[35] The term “reasonable diligence” is used in this Court’s jurisprudence and is directly tied to other constitutional rights.<sup>4</sup> This Court has acknowledged that exigent circumstances could permit a warrantless search where it is not “feasible” (see *Hunter v. Southam*, at pp. 160-61; *R. v. Silveira*, [1995] 2 S.C.R. 297, at para. 94) or where it is “impracticable” (see *R. v. Grant*, [1993] 3 S.C.R. 223, at p. 241) to obtain prior judicial authorization. Davies J. noted that “reasonable diligence” under s. 184.4(a) of the *Code* should be construed to conform with the s. 8 *Charter* right to be free from “unreasonable” search or seizure (para. 163). He concluded that the only way to comply with the requirement of “reasonable diligence” is to ensure that once s. 184.4 is being used, the police take all necessary steps to obtain judicial authorization under Part VI “immediately, and

4 For instance, in the context of an accused exercising his 10(b) *Charter* right, this Court held in *R. v. Prosper*, [1994] 3 S.C.R. 236, at p. 281, that “reasonable diligence” in the exercise of the right to counsel will depend on the context.

b) « *Urgence de la situation* »

[34] Le juge Davies a interprété comme suit l’expression « urgence de la situation » :

[TRADUCTION] ... l’expression « urgence de la situation » ne doit pas être interprétée isolément, mais en corrélation avec l’exigence voulant que l’agent de la paix ait des motifs raisonnables de croire non seulement au caractère urgent de la situation (vu sa crainte que soient causés des dommages sérieux et imminents au sens de l’al. 184.4b)), mais aussi à l’impossibilité d’obtenir une autorisation judiciaire préalable avec toute la diligence raisonnable. [par. 157]

Nous souscrivons à cette interprétation. Avec le temps, il peut devenir plus difficile d’établir qu’une autorisation n’aurait pas pu être obtenue, avec toute la diligence raisonnable, que la situation est urgente et que l’interception immédiate est nécessaire.

c) « *Diligence raisonnable* »

[35] L’expression « diligence raisonnable » apparaît dans la jurisprudence de notre Cour et est directement liée à d’autres droits constitutionnels<sup>4</sup>. Notre Cour a reconnu qu’on peut effectuer une perquisition sans mandat dans une situation d’urgence où il est « impossible » (voir *Hunter c. Southam*, p. 160-161; *R. c. Silveira*, [1995] 2 R.C.S. 297, par. 94) ou « pratiquement impossible » (voir *R. c. Grant*, [1993] 3 R.C.S. 223, p. 241) d’obtenir une autorisation judiciaire préalable. Le juge Davies a souligné que l’expression « toute la diligence raisonnable » figurant à l’al. 184.4a) du *Code* doit recevoir une interprétation conforme au droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies « abusives », garanti à l’art. 8 de la *Charte* (par. 163). Selon lui, le seul moyen de répondre à l’exigence de « diligence raisonnable » est de s’assurer que, lorsqu’ils ont recours à l’art. 184.4, les

4 Par exemple, dans le cas d’un accusé exerçant le droit que lui garantit l’al. 10b) de la *Charte*, notre Cour a mentionné dans *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236, à la p. 281, que la « diligence raisonnable » dans l’exercice du droit à l’assistance d’un avocat dépend du contexte.

with the least delay possible in the circumstances” (para. 166).

[36] In *Riley (No. 1)*, Dambrot J. noted, at para. 23, that the “reasonable diligence” requirement “increases in significance as time goes on” and that in order to continue intercepting under s. 184.4 once intercepting has begun, “the police are compelled to immediately put in motion an effort to obtain judicial authorization with dispatch, if that is possible, or risk being out of compliance with s. 184.4” (emphasis added).

[37] There are any number of reasons why judicial authorization may not be feasible or may not be immediately available. The urgency of the underlying unlawful act and potential harm may require the full attention of the police. In addition, there may be logistical reasons such as the availability of a judge or designated judge or designated police officer; the time required to ready an application and access the judge; and the time for the judge to consider the matter and reach a decision.

[38] We do not say that police must proceed in every case with an immediate application for judicial authorization. Each case will depend on its own circumstances. However, if the police have not proceeded to seek the appropriate authorization when circumstances allow, they risk non-compliance if they continue intercepting under s. 184.4.

(d) “*An Authorization . . . Under Any Other Provision of This Part*”

[39] The requirement that an authorization not be available raises the very real issue of the accessibility and availability of judicial authorizations under Part VI of the *Criminal Code*. Davies J. suggested that police must seek an authorization under s. 188 at the same time they start preparing a s. 186

policiers prennent toutes les mesures nécessaires pour obtenir l’autorisation judiciaire sous le régime de la partie VI [TRADUCTION] « sur-le-champ et le plus rapidement possible dans les circonstances » (par. 166).

[36] Le juge Dambrot fait remarquer au par. 23 de la décision *Riley (No. 1)* que l’exigence de [TRADUCTION] « diligence raisonnable [. . .] prend de plus en plus d’importance avec le temps » et que, pour continuer l’interception d’une communication en vertu de l’art. 184.4, « les policiers doivent prendre immédiatement des mesures pour obtenir une autorisation judiciaire avec célérité, si c’est possible, ou risquer de contrevenir à l’art. 184.4 » (nous soulignons).

[37] Il existe une multitude de raisons pour lesquelles l’autorisation judiciaire ne pourrait pas être obtenue ou ne pourrait pas l’être immédiatement. Il se peut que les policiers doivent accorder toute leur attention à l’urgence de l’acte illicite sous-jacent et aux dommages qu’il risque de causer. Il pourrait aussi exister des raisons d’ordre logistique comme la disponibilité d’un juge, désigné ou non, ou d’un policier désigné; le temps nécessaire pour préparer une demande et entrer en contact avec le juge; et le temps qu’il faut au juge pour examiner l’affaire et rendre une décision.

[38] Nous ne disons pas que les policiers doivent demander sur-le-champ une autorisation judiciaire dans tous les cas. Chaque situation est un cas d’espèce. Par contre, si les policiers n’ont pas demandé l’autorisation nécessaire lorsque les circonstances le permettaient, ils risquent d’enfreindre la loi en continuant d’intercepter une communication en vertu de l’art. 184.4.

d) « *Une autorisation [. . .] sous le régime de la présente partie* »

[39] L’exigence selon laquelle une autorisation ne peut être obtenue soulève une question très concrète : la possibilité d’obtenir une autorisation judiciaire sous le régime de la partie VI du *Code criminel*. Le juge Davies a avancé que les policiers doivent demander une autorisation en application

application. He contemplated an oral application under s. 188. In *Riley (No. 2)*, Dambrot J. concluded that s. 188 was not available without a written affidavit (para. 50).

[40] The Crown seeks guidance for the police about what steps are possible under the other provisions in the *Code*. This issue also bears on the constitutional analysis of the impact of s. 184.4 upon privacy interests. Obviously, the greater the availability of an authorization under s. 188, the more circumscribed the authority to proceed unauthorized under s. 184.4. For the reasons set out below, we conclude that s. 188 is available for urgent situations without the requirement of a written affidavit. This does not, however, obviate the need for unauthorized emergency interceptions under s. 184.4.

(c) “*Immediately Necessary*”

[41] Section 184.4(b) authorizes wiretapping if

the peace officer believes on reasonable grounds that such an interception is immediately necessary to prevent an unlawful act that would cause serious harm to any person or to property; . . .

[42] In *Riley (No. 1)*, at para. 17, Dambrot J. observed that the “fundamental prerequisite to unauthorized interception is the requirement that it be immediately necessary”. In his view, the phrase “immediately necessary” connoted both a temporal and an analytical component. We agree. This requirement ensures that unauthorized interceptions are available only when there are reasonable grounds to believe that the threat of serious harm is *immediate* and only when it is *necessary* to prevent serious harm. Thus, the threat must be imminent and it must be likely that interception will

de l’art. 188 au moment même où ils entament la rédaction d’une demande fondée sur l’art. 186. Il avait à l’esprit une demande présentée de vive voix en application de l’art. 188. Pour sa part, le juge Dambrot a conclu dans *Riley (No. 2)* qu’il est impossible de recourir à l’art. 188 sans un affidavit (par. 50).

[40] Le ministère public demande à la Cour de donner aux policiers des indications sur les mesures qu’ils peuvent prendre en vertu des autres dispositions du *Code*. Cette question entre aussi en jeu dans l’analyse constitutionnelle de l’incidence de l’art. 184.4 sur le droit à la vie privée. De toute évidence, plus il est facile d’obtenir une autorisation en vertu de l’art. 188, plus le pouvoir d’intercepter une communication sans autorisation au titre de l’art. 184.4 est limité. Pour les motifs exposés ci-après, nous concluons qu’il est possible d’obtenir une autorisation en vertu de l’art. 188 dans des situations d’urgence sans devoir déposer un affidavit écrit. Toutefois, le pouvoir de procéder à une interception sans autorisation en cas d’urgence prévu à l’art. 184.4 n’est pas inutile pour autant.

e) « *Une interception immédiate est nécessaire* »

[41] L’alinéa 184.4b) autorise l’écoute électronique si

[l’agent de la paix] a des motifs raisonnables de croire qu’une interception immédiate est nécessaire pour empêcher un acte illicite qui causerait des dommages sérieux à une personne ou un bien; . . .

[42] Dans *Riley (No. 1)*, par. 17, le juge Dambrot fait remarquer que [TRADUCTION] « le préalable fondamental de l’interception sans autorisation est la nécessité d’y procéder immédiatement ». Selon lui, l’expression « une interception immédiate est nécessaire » comporte à la fois une dimension temporelle et une dimension analytique. Nous partageons son avis. Cette exigence garantit qu’une communication ne peut être interceptée sans autorisation que s’il y a des motifs raisonnables de croire que la menace de dommages sérieux est *immédiate* et si l’interception est

be an effective means of preventing the unlawful act.

[43] However, the word “necessary” does not in our view require that unauthorized interception is the *only* effective means — or even the *most* effective means available to police. Section 184.4 is not available *only* as a last resort. To conclude otherwise would be to introduce an element of uncertainty that would undermine the effective use of this power by police to prevent serious harm in exigent circumstances. In a kidnapping, for example, the police may be able to pursue a number of additional effective investigative means, such as canvassing possible witnesses or using dogs to follow a scent. While the phrase “immediately necessary” ensures that this power is not available unless there is an emergency, it does not require police to exhaust all other investigative means. The section does not preclude police from pursuing all effective means available to them if they otherwise meet the strict conditions of s. 184.4.

[44] This threshold differs from that found under s. 186 of the *Criminal Code*, which requires that there be “no other reasonable alternative method of investigation, in the circumstances of the particular criminal inquiry” (*R. v. Araujo*, 2000 SCC 65, [2000] 2 S.C.R. 992, at para. 29 (emphasis in original)). That is not surprising since s. 184.4 serves to prevent imminent serious harm, whereas s. 186 is an evidence-gathering tool.

(f) “Unlawful Act”

[45] In addressing the respondents’ vagueness argument, the trial judge held that the “unlawful act” referred to in s. 184.4(b) is limited to an offence enumerated in s. 183 of the *Code* (para. 175). Davies J. reasoned that since the section requires as a precondition to its use the reasonable

*nécessaire* pour prévenir les dommages sérieux. Par conséquent, la menace doit être imminente et il doit être probable que l’interception constituera un moyen efficace d’empêcher l’acte illicite en question.

[43] Cependant, le mot « nécessaire » n’exige pas, à notre avis, que l’interception sans autorisation soit le *seul* moyen efficace — ni même le moyen le *plus* efficace — à la disposition des policiers. L’article 184.4 ne s’applique pas *seulement* en dernier recours. Si c’était le cas, l’incertitude qui en résulterait minerait l’efficacité de l’exercice de ce pouvoir policier pour prévenir des dommages sérieux dans les situations d’urgence. Dans le cas d’un enlèvement, par exemple, les policiers peuvent être en mesure d’employer plusieurs autres méthodes d’enquête efficaces, telles que la recherche de témoins potentiels ou l’utilisation de chiens pour suivre une piste olfactive. Bien que l’expression « une interception immédiate est nécessaire » ne permette l’exercice de ce pouvoir qu’en cas d’urgence, elle n’oblige pas les policiers à épuiser toutes les autres méthodes d’enquête. L’article 184.4 ne les empêche pas d’employer tous les moyens efficaces dont ils disposent, si les conditions strictes qui y sont énoncées sont par ailleurs réunies.

[44] Cette exigence minimale diffère de celle fixée à l’art. 186 du *Code criminel*, aux termes duquel « il ne doit exister aucune autre méthode d’enquête raisonnable, dans les circonstances de l’enquête criminelle considérée » (*R. c. Araujo*, 2000 CSC 65, [2000] 2 R.C.S. 992, par. 29 (soulignement dans l’original)). Cela n’est guère surprenant, car l’art. 184.4 vise à prévenir les dommages sérieux et imminents, alors que l’art. 186 sert à recueillir des éléments de preuve.

f) « Acte illicite »

[45] En réponse à l’argument des intimés selon lequel le texte législatif est trop vague, le juge du procès a affirmé que l’« acte illicite » dont il est question à l’al. 184.4(b) s’entend uniquement d’une infraction énumérée à l’art. 183 du *Code* (par. 175). Selon le juge Davies, puisque le

belief that an authorization could not be obtained with reasonable diligence, Parliament cannot have intended to allow the unauthorized interception by the police of communications for which a judicial authorization could not be obtained.

[46] We disagree. There may be situations that would justify interceptions under s. 184.4 for unlawful acts not enumerated in s. 183. We prefer the conclusion of Dambrot J. in *Riley (No. 1)* that the scope of the unlawful act requirement is sufficiently, if not more, circumscribed for constitutional purposes, by the requirement that the unlawful act must be one that would cause serious harm to persons or property (para. 21). No meaningful additional protection of privacy would be gained by listing the unlawful acts that could give rise to such serious harm. The list of offences in s. 183 is itself very broad; however, Parliament chose to focus upon an unlawful act that would cause serious harm. We see no reason to interfere with that choice.

(g) “*Serious Harm*”

[47] As noted by the appellant, the serious harm threshold is a meaningful and significant legal restriction on s. 184.4 and is part of this Court’s jurisprudence in a number of different contexts: see *Smith v. Jones*, [1999] 1 S.C.R. 455, at para. 86 (the test for setting aside solicitor-client privilege on public safety grounds); *Winnipeg Child and Family Services v. K.L.W.*, 2000 SCC 48, [2000] 2 S.C.R. 519, at para. 117 (the level of harm needed in cases of warrantless apprehension of children without violating s. 7 of the *Charter*); and *R. v. McCraw*, [1991] 3 S.C.R. 72, at pp. 80-81 (the “grave or substantial” threshold required for threats of serious bodily harm under former s. 264.1(1)(a) of the *Code*). As disclosed in the police affidavits filed at trial, this threshold is also consistent with the police practice surrounding s. 184.4 and its use for *Criminal Code* offences

préalable à l’application de cette disposition est la croyance raisonnable qu’une autorisation ne peut être obtenue avec toute la diligence raisonnable, le législateur ne peut avoir eu l’intention de permettre aux policiers d’intercepter des communications sans autorisation dans les cas où ils ne pourraient jamais obtenir une autorisation judiciaire.

[46] Nous ne sommes pas de cet avis. Il peut arriver que l’interception d’une communication soit justifiée au titre de l’art. 184.4 dans le cas d’actes illicites qui ne figurent pas à l’art. 183. Nous préférons la conclusion, tirée par le juge Dambrot dans *Riley (No. 1)*, que l’exigence d’un acte illicite a une portée à tout le moins suffisamment limitée pour être constitutionnellement valide, du fait qu’il doit s’agir d’un acte illicite qui causerait des dommages sérieux à une personne ou un bien (par. 21). L’énumération des actes illicites susceptibles de causer des dommages aussi sérieux ne renforcerait pas réellement la protection de la vie privée. La liste des infractions que l’on trouve à l’art. 183 est très large en soi; le législateur a néanmoins décidé de cibler les actes illicites qui causeraient des dommages sérieux. Nous ne voyons aucune raison de modifier ce choix.

g) « *Domages sérieux* »

[47] Comme l’a fait remarquer l’appelante, la norme des dommages sérieux restreint de façon concrète et importante l’effet juridique de l’art. 184.4 et figure dans la jurisprudence de notre Cour dans des contextes variés : voir *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455, par. 86 (le critère à respecter pour écarter le secret professionnel de l’avocat dans l’intérêt de la sécurité publique); *Office des services à l’enfant et à la famille de Winnipeg c. K.L.W.*, 2000 CSC 48, [2000] 2 R.C.S. 519, par. 117 (le niveau de préjudice requis lorsqu’il s’agit d’appréhender des enfants sans mandat sans contrevenir à l’art. 7 de la *Charte*), et *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72, p. 80-81 (le critère de l’atteinte « sérieuse ou importante » permettant de déterminer s’il y a menace de blessures graves au sens de l’ancien al. 264.1(1)(a) du *Code*). Comme l’indiquent les affidavits de la police déposés au procès, cette norme est

like kidnapping, hostage taking and other serious offences.

[48] In the application before the trial judge, the Crown filed seven affidavits from police forces across Canada, representing about 25,000 police officers regarding their practices under s. 184.4. Although the affidavits demonstrate that police forces have varying implementation policies, they reflect an understanding that this provision is exceptional in nature. The trial judge found on the evidence that many forces require, as a matter of policy, approval by very senior officers and that the senior officers had exercised these powers responsibly (paras. 235-36).

(h) “*Serious Harm . . . to Property*”

[49] The respondents argue that this power is overbroad in scope because it could be used to justify the invasion of privacy for serious harm to insignificant property. We disagree. The text and context of the provision show that the assumption that underlies the respondents’ argument is not well founded. We adopt the statements of Dambrot J. in *Riley (No. 1)*:

Serious, as it applies to property, implies not only a significant degree of harm, but also harm to property of significance, such as a bridge, a building, or a home. In each of these cases, if there is a significant degree of harm, then the harm would inevitably have serious consequences. Neither the phrase “serious harm to any person or to property”, nor the context, leave it open to wiretap without a warrant to prevent an act that will likely have trivial consequences. [para. 20]

(5) Objects of the Interception: “the Victim, or Intended Victim”

[50] Section 184.4(c) further limits the scope of emergency wiretapping by permitting the

aussi compatible avec la pratique policière relative à l’art. 184.4 et le recours à cet article dans le cas d’infractions au *Code criminel* telles que l’enlèvement, la prise d’otage et d’autres infractions graves.

[48] Dans le cadre de la demande présentée au juge du procès, le ministère public a déposé sept affidavits dans lesquels des corps policiers de partout au Canada regroupant environ 25 000 agents de police font état de leurs pratiques pour l’application de l’art. 184.4. Bien que les affidavits indiquent que les divers corps policiers ont adopté des politiques différentes pour l’exercice du pouvoir que leur confère cet article, ils révèlent que leurs membres reconnaissent la nature exceptionnelle de cette disposition. Le juge du procès a conclu, sur la foi de la preuve, que de nombreux corps policiers ont pour politique d’exiger l’approbation de hauts fonctionnaires de la police et que ceux-ci exercent ces pouvoirs de manière responsable (par. 235-236).

h) « *Domages sérieux à [. . .] un bien* »

[49] D’après les intimés, ce pouvoir est excessif parce qu’il peut servir à justifier l’atteinte à la vie privée en cas de dommages sérieux à un bien négligeable. Nous ne sommes pas de cet avis. À la lumière du texte et du contexte de cette disposition, nous estimons que la prémisse de l’argument des intimés n’est pas fondée. Nous faisons nôtres les propos du juge Dambrot dans *Riley (No. 1)* :

[TRADUCTION] Lorsqu’il vise des biens, le mot « sérieux » suppose non seulement un grave préjudice, mais aussi des dommages à des biens importants comme un pont, un immeuble ou une demeure. Dans tous ces cas, s’il y a un grave préjudice, celui-ci sera forcément lourd de conséquences. Ni l’expression « dommages sérieux à une personne ou un bien », ni le contexte ne permettent d’effectuer une écoute électronique sans mandat pour empêcher un acte dont les répercussions seront vraisemblablement négligeables. [par. 20]

(5) Les personnes dont les communications sont interceptées : « la victime ou la personne visée »

[50] L’alinéa 184.4c) limite davantage la portée de l’écoute électronique en cas d’urgence en

interception of a private communication only if either the originator or the intended recipient of the communication is “the person who would perform the act that is likely to cause the harm or is the victim, or intended victim, of the harm”.

[51] It is accepted that the perpetrator would include aiders and abettors, as parties to an offence under s. 21 or s. 22 of the *Criminal Code*. The trial judge in this case (paras. 180-85), as in *Riley (No. 1)*, at para. 29, found that victim or intended victim was restricted to those who were direct victims of the serious harm.

[52] The Crown seeks a broad and expansive interpretation of “victim” or “intended victim” to include family members who would be affected by the serious harm done to a relative. The Attorney General of Ontario supports this interpretation and points to the definition of victim for the purposes of victim impact statements in s. 722(4) of the *Code* which includes “a person to whom harm was done or who suffered physical or emotional loss as a result of the commission of the offence”.

[53] The Crown argues that such a broad interpretation is warranted because an overly narrow interpretation of the word “victim” limits the potential effectiveness of s. 184.4 and the ultimate goal of protecting the public. The Attorney General of Ontario argues that a narrow interpretation would lead to the absurd situation where the communications of a parent of a child could not be intercepted in urgent circumstances involving the abduction of that child, in an effort to get the child back alive. However, it is unnecessary to broaden the definition of victim in order to address such a situation. In the case of a kidnapped child, the police may well have reasonable grounds to believe that the abductor will call the parents for ransom and could thus set up the capacity to intercept a call. Crown counsel advised that in such circumstances, live monitoring of the parents’ communications would ensure that only those communications involving

n’autorisant l’interception d’une communication privée que si l’auteur de celle-ci ou la personne à laquelle ce dernier la destine est « soit la victime ou la personne visée, soit la personne dont les actes sont susceptibles de causer les dommages ».

[51] Il est reconnu que, selon l’art. 21 ou 22 du *Code criminel*, non seulement l’auteur de l’infraction, mais aussi ceux et celles qui l’aident ou l’encouragent à la commettre, participent à l’infraction. Le juge du procès en l’espèce (par. 180-185), tout comme celui dans *Riley (No. 1)*, par. 29, a conclu que la notion de victime ou de personne visée inclut uniquement la victime directe des dommages sérieux.

[52] Le ministère public propose une interprétation large des termes « victime » ou « personne visée », pour en étendre la portée aux personnes qui seraient touchées par les dommages sérieux causés à un membre de leur famille. Le procureur général de l’Ontario adhère à cette interprétation et souligne la définition du mot « victime » qui figure au par. 722(4) du *Code* aux fins de la déclaration de la victime et qui inclut « la personne qui a subi des pertes ou des dommages — matériels, corporels ou moraux — par suite de la perpétration d’une infraction ».

[53] Le ministère public soutient qu’une interprétation aussi large du mot « victime » est justifiée parce qu’une interprétation trop étroite de ce mot limiterait l’efficacité potentielle de l’art. 184.4 et nuirait à l’atteinte de l’objectif ultime de protection du public. D’après le procureur général de l’Ontario, une interprétation étroite entraînerait un résultat absurde : dans une situation urgente d’enlèvement d’enfant, on ne pourrait pas intercepter les communications du père ou de la mère de l’enfant dans le but de le retrouver vivant. Toutefois, point n’est besoin d’élargir la définition du mot « victime » pour remédier à pareille situation. Si un enfant est enlevé, les policiers peuvent fort bien avoir des motifs raisonnables de croire que le ravisseur appellera les parents pour obtenir une rançon; ils seraient donc en mesure d’installer l’équipement nécessaire à l’interception d’un appel. L’avocat du ministère public a dit qu’en pareilles circonstances,



the perpetrator or the victim are in fact listened to or recorded.

[54] We agree with the trial judge that an interpretation of victim to include those who suffer emotional loss if the threatened harm were to materialize would cast the net too broadly. It would introduce far more uncertainty and scope for the exercise of subjective judgment by the police. Section 184.4(c) qualifies victim as the victim or intended victim of the serious harm. Parliament narrowed the purview of the provision in this way in an obvious recognition of the need to restrict the invasion of privacy while permitting police to address threats of serious harm.

(6) The Breadth of the Definition of “Peace Officer”

[55] Section 184.4 authorizes a “peace officer” to intercept private communications without judicial authorization in certain narrowly prescribed emergency circumstances. A “peace officer” is defined in s. 2 of the *Criminal Code*.

[56] The definition of “peace officer” includes a wide variety of people, including mayors and Reeves, bailiffs engaged in the execution of civil process, guards and any other officers or permanent employees of a prison, and so on. Concern is expressed that the list of persons who may invoke s. 184.4 is too broad and that this could lead to the provision’s misuse, especially in the absence of any accountability requirements. (See the reasons of Davies J., at paras. 234-37, and those of Dambrot J. in *Riley (No. 1)*, at para. 44.)

[57] We, too, have reservations about the wide range of people who, by virtue of the broad definition of “peace officer”, can invoke the extraordinary measures permitted under s. 184.4. The provision may be constitutionally vulnerable for that reason. That said, we lack a proper evidentiary

la surveillance directe des communications des parents garantirait que seules les communications auxquelles participent le ravisseur ou la victime sont en fait écoutées ou enregistrées.

[54] Nous convenons avec le juge du procès qu’on ratisserait trop large en considérant que le mot « victime » s’entend notamment de la personne qui subirait des dommages moraux si le préjudice appréhendé se concrétisait. Pareille interprétation créerait beaucoup plus d’incertitude et laisserait beaucoup plus de place à l’exercice du jugement subjectif des policiers. L’alinéa 184.4c) précise que la victime est la personne qui a subi les dommages sérieux ou la personne visée. Le législateur a limité ainsi la portée de cette disposition dans le but évident de reconnaître la nécessité de restreindre l’atteinte à la vie privée tout en autorisant les policiers à contrer les menaces de dommages sérieux.

(6) La portée de la définition du terme « agent de la paix »

[55] L’article 184.4 habilite un « agent de la paix » à intercepter des communications privées, sans avoir obtenu d’autorisation judiciaire, dans des situations d’urgence étroitement circonscrites. Le terme « agent de la paix » est défini à l’art. 2 du *Code criminel*.

[56] La définition du terme « agent de la paix » s’étend à une grande diversité de personnes, dont les maires et préfets, les huissiers employés à l’exécution des actes judiciaires au civil et les gardes et autres fonctionnaires ou employés permanents d’une prison. Le trop grand nombre de personnes autorisées à invoquer l’art. 184.4 et la possibilité d’abus dans l’application de cette disposition, tout particulièrement en l’absence de tout mécanisme de reddition de compte, a suscité des craintes. (Voir les motifs du juge Davies, par. 234-237, et ceux du juge Dambrot dans *Riley (No. 1)*, par. 44.)

[57] Nous émettons nous aussi des réserves sur la multitude de personnes qui, par le jeu de la définition large du terme « agent de la paix », sont habilitées à employer les mesures extraordinaires prévues à l’art. 184.4. Il se peut que cette disposition soit vulnérable sur le plan constitutionnel pour

foundation to determine the matter. Any conclusion must await a proper record. The case at hand involves police officers and no one questions their right to invoke s. 184.4.

(7) Conclusion: Scope of Section 184.4

[58] This is the only wiretapping power in Part VI that does not require either consent of one of the parties to the communication or judicial pre-authorization; however, Parliament incorporated objective standards and strict conditions which ensure that unauthorized interceptions are available only in exigent circumstances to prevent serious harm. The onus, of course, rests with the Crown to show on balance that the conditions have been met.

[59] The provision imports an objective standard — credibly based probability for each of the requirements embedded in the section. The conditions incorporate implicit and strict temporal limitations. As time goes by it may be more difficult to satisfy the requirement that an authorization could not have been obtained with reasonable diligence, the situation is urgent or it is immediately necessary to prevent serious harm. Only private communications in which the originator or the intended recipient is either the perpetrator or the victim (or intended victim) of the serious harm may be intercepted. We conclude that properly interpreted the section is not vague or overbroad as it relates to police officers and the prerequisites restrict the availability of this section to genuine emergency circumstances.

C. *What Authorizations Are Available to Police With Reasonable Diligence in Urgent Situations? In Particular, What Is the Scope of Section 188?*

[60] Section 188(1) and (2) provides:

cette raison. Cela dit, nous ne disposons pas d'une preuve suffisante pour trancher la question. Toute conclusion à son égard devra être tirée à partir d'un dossier suffisamment étoffé. La présente affaire met en cause des policiers, et leur droit de recourir à l'art. 184.4 n'est nullement contesté.

(7) Conclusion : la portée de l'art. 184.4

[58] Parmi tous les pouvoirs d'écoute électronique conférés dans la partie VI, seul celui établi par l'art. 184.4 peut être exercé sans le consentement d'une partie à la communication, ni autorisation judiciaire préalable. Le législateur l'a toutefois assorti de normes objectives et de conditions strictes garantissant que les communications ne seront interceptées sans autorisation qu'en situation d'urgence pour prévenir des dommages sérieux. Bien entendu, il incombe au ministère public de démontrer selon la norme de la prépondérance que ces conditions sont réunies.

[59] Cette disposition inclut une norme objective — la probabilité fondée sur la crédibilité quant au respect de chaque condition qui y est énoncée. Ces conditions comportent des limites temporelles implicites et strictes. Avec le temps, il peut devenir plus difficile d'établir qu'une autorisation n'aurait pas pu être obtenue, avec toute la diligence raisonnable, que la situation est urgente ou que l'interception immédiate est nécessaire pour prévenir des dommages sérieux. Ne peuvent être interceptées que les communications privées dont l'auteur ou le destinataire est soit la personne qui commettrait l'acte illicite, soit sa victime (ou la personne visée). Nous concluons que cette disposition, interprétée correctement, n'est pas vague et n'a pas une portée excessive en ce qui concerne les policiers, et que les conditions préalables à son application limitent l'exercice du pouvoir qu'elle confère aux véritables situations d'urgence.

C. *Quelles autorisations les policiers peuvent-ils obtenir avec toute la diligence raisonnable dans les situations d'urgence? Plus précisément, quelle est la portée de l'art. 188?*

[60] Les paragraphes 188(1) et (2) sont ainsi libellés :

**188.** (1) Notwithstanding section 185, an application made under that section for an authorization may be made *ex parte* to [a specially designated judge by a specially designated peace officer] if the urgency of the situation requires interception of private communications to commence before an authorization could, with reasonable diligence, be obtained under section 186.

(2) Where the judge to whom an application is made pursuant to subsection (1) is satisfied that the urgency of the situation requires that interception of private communications commence before an authorization could, with reasonable diligence, be obtained under section 186, he may, on such terms and conditions, if any, as he considers advisable, give an authorization in writing for a period of up to thirty-six hours.

Section 186(1)(b) reads as follows:

**186.** (1) An authorization under this section may be given if the judge to whom the application is made is satisfied

. . .

(b) that other investigative procedures have been tried and have failed, other investigative procedures are unlikely to succeed or the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

[61] As we have explained, s. 184.4 is an emergency provision. It does away with the need to obtain prior judicial authorization in circumstances of dire emergency; it does not do away with the need to obtain a judicial authorization altogether. On the contrary, as was pointed out above, once s. 184.4 has been invoked, the police must, where possible, move with all reasonable dispatch to obtain a judicial authorization under Part VI of the *Code*.

[62] Once the police have begun intercepting private communications under s. 184.4, the speed with which they can obtain the follow-up judicial authorization plays a role in assessing whether s. 184.4 passes constitutional muster. The importance of a process that enables the police to move

**188.** (1) Par dérogation à l'article 185, une demande d'autorisation visée au présent article peut être présentée *ex parte* à un juge [spécialement désigné] par un agent de la paix spécialement désigné [. . .] si l'urgence de la situation exige que l'interception de communications privées commence avant qu'il soit possible, avec toute la diligence raisonnable, d'obtenir une autorisation en vertu de l'article 186.

(2) Lorsque le juge auquel une demande est présentée en application du paragraphe (1) est convaincu que l'urgence de la situation exige que l'interception de communications privées commence avant qu'il soit possible, avec toute la diligence raisonnable, d'obtenir une autorisation en vertu de l'article 186, il peut, selon les modalités qu'il estime à propos le cas échéant, donner une autorisation écrite pour une période maximale de trente-six heures.

L'alinéa 186(1)b) est ainsi libellé :

**186.** (1) Une autorisation visée au présent article peut être donnée si le juge auquel la demande est présentée est convaincu que :

. . .

b) d'autre part, d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, ou ont peu de chance de succès, ou que l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

[61] Comme nous l'avons déjà expliqué, l'art. 184.4 s'applique en cas d'urgence. Il permet, en cas d'extrême urgence, non pas de s'affranchir complètement de l'obligation d'obtenir une autorisation judiciaire, mais de se soustraire à l'exigence d'en obtenir une au préalable. Au contraire, et nous l'avons souligné précédemment, dès qu'ils recourent à l'art. 184.4, les policiers doivent, dans la mesure du possible, agir avec toute la célérité raisonnable pour demander une autorisation judiciaire sous le régime de la partie VI du *Code*.

[62] Lorsque les policiers ont déjà commencé à intercepter des communications privées en vertu de l'art. 184.4, la célérité avec laquelle ils peuvent obtenir une autorisation judiciaire pour continuer à les intercepter joue un rôle dans l'appréciation de la constitutionnalité de l'art. 184.4. L'importance

quickly is self-evident. By alleviating the need for prior judicial authorization, s. 184.4 departs from the presumptive constitutional standard that applies to searches or seizures in the criminal law domain. Hence, the need for a process that can be accessed expeditiously with a view to limiting, within reason, the length of time that unauthorized interceptions under s. 184.4 may lawfully be continued. That, in our view, is where s. 188 of the *Code*, properly interpreted, comes into play. It provides a streamlined process for obtaining a temporary authorization in circumstances of urgency.

[63] The standard process that must be followed to obtain a third-party wiretap authorization is set out in ss. 185 and 186. In broad terms, s. 185 requires, among other things, that an application be made to a judge in writing and that it be accompanied by an affidavit. The affidavit must address six identified matters, including the facts relied on to justify the authorization; the particulars of the offence under investigation; the type of private communications proposed to be intercepted; the names, addresses and occupations of persons whose private communications may assist in the investigation; the background and history of any prior applications and so on.

[64] The preparation of a s. 185 affidavit can be a daunting, labour-intensive task. Leaving aside the time needed to collate the pertinent information, the requirement that such information be reduced to writing in the form of an affidavit can significantly increase the length of the process, perhaps by hours, or even days. Added to this is the time a judge may need to review and digest the contents of the affidavit once it has been submitted. And if, after reading the affidavit, the judge is not satisfied, further affidavit material may be required, adding more delay to an already time-consuming and labour-intensive process.

[65] That is the backdrop against which s. 188 of the *Code* must be construed. The provision addresses situations where a wiretap authorization

d'un mécanisme qui permette aux policiers d'agir rapidement va de soi. En levant l'obligation d'obtenir une autorisation judiciaire préalable, l'art. 184.4 déroge à la norme de présomption de constitutionnalité qui s'applique aux fouilles, perquisitions et saisies en matière criminelle. D'où la nécessité d'un processus pouvant être enclenché rapidement de façon que l'interception sans autorisation permise par l'art. 184.4 ne puisse se poursuivre légalement au-delà d'une période raisonnable. À notre avis, c'est là qu'intervient l'art. 188 du *Code*, interprété correctement. Cette disposition prévoit un mécanisme simplifié pour l'obtention d'une autorisation temporaire en cas d'urgence.

[63] La procédure normale d'autorisation d'écoute électronique des communications d'un tiers est énoncée aux art. 185 et 186. En termes généraux, l'art. 185 requiert entre autres qu'une demande soit présentée par écrit à un juge et qu'elle soit accompagnée d'un affidavit. L'affidavit doit traiter de six questions prédéterminées, notamment les faits sur lesquels le déclarant se fonde pour justifier l'autorisation; les détails relatifs à l'infraction sur laquelle porte l'enquête; le genre de communications privées que l'on se propose d'intercepter; les noms, adresses et professions des personnes dont les communications privées pourraient être utiles à l'enquête; le contexte et le sort de toute demande précédente.

[64] La rédaction de l'affidavit visé à l'art. 185 est une tâche qui peut s'avérer décourageante et laborieuse. Outre le temps nécessaire pour rassembler les renseignements pertinents, le fait d'avoir à les consigner dans un affidavit risque de rallonger beaucoup le processus, peut-être de plusieurs heures, voire de quelques jours. Une fois l'affidavit déposé, il faut aussi compter le temps que prendra le juge à le lire et à en examiner le contenu. Et si le juge n'est pas convaincu à la lecture du document, un ou plusieurs affidavits complémentaires pourraient être requis, ce qui retardera encore davantage un processus déjà long et astreignant.

[65] C'est dans cette optique qu'il faut interpréter l'art. 188 du *Code*. Cette disposition a été conçue pour les situations où l'autorisation

is needed on an urgent basis. It permits a specially designated peace officer to seek a 36-hour wiretap authorization from a specially designated judge where the urgency of the situation requires the interception of private communications to commence before an authorization could “with reasonable diligence” be obtained under s. 186 of the *Code*. While the section incorporates the so-called “investigative necessity” requirements of s. 186(1)(b) of the *Code*, where the conditions of s. 184.4 have been met, the police should have little difficulty satisfying the third branch of the paragraph which contemplates emergency situations (see *Araujo*, at para. 27).

[66] For present purposes, a critical question that arises in relation to s. 188 is whether the application seeking an authorization and the information presented in support of it must be in writing, as required under s. 185, or whether the process can be conducted orally. The answer will help determine the amount of time needed to obtain a s. 188 authorization.

[67] The controversy arises from the opening words of s. 188(1) which read as follows:

**188.** (1) Notwithstanding section 185, an application made under that section for an authorization may be made *ex parte* . . . .

[68] In *R. v. Galbraith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 178, the Alberta Court of Appeal held that since s. 178.15 (now s. 188 as amended) made no mention of the need for an affidavit, an emergency authorization could be granted on the basis of *viva voce* evidence under oath, probably memorialized in some way. The words “under that section”, in English, and “*visée au présent article*”, in French, were added subsequent to this decision (S.C. 1993, c. 40, s. 8).

[69] In *Riley* (No. 2), Dambrot J. considered the issue and concluded, at para. 50, that in view of the

d’écoute électronique doit être obtenue de toute urgence. Elle permet à un agent de la paix spécialement désigné de demander à un juge spécialement désigné d’autoriser l’écoute électronique pour une durée de 36 heures lorsque l’urgence de la situation exige que l’interception de communications privées commence avant qu’il soit possible, « avec toute la diligence raisonnable » d’obtenir une autorisation en vertu de l’art. 186 du *Code*. Même si l’art. 188 incorpore les critères de « nécessité pour l’enquête » applicables en vertu de l’al. 186(1)(b) du *Code*, dans le cas où les conditions énumérées à l’art. 184.4 sont réunies, les policiers devraient pouvoir satisfaire sans trop de difficulté au troisième volet de cet alinéa qui vise les situations d’urgence (voir *Araujo*, par. 27).

[66] Le présent pourvoi soulève la question cruciale de savoir si la demande d’autorisation visée à l’art. 188 et les renseignements à l’appui doivent être présentés par écrit, comme l’exige l’art. 185, ou si la procédure peut être menée oralement. La réponse à cette question aidera à évaluer le temps requis pour obtenir une autorisation en vertu de l’art. 188.

[67] Le débat découle des termes liminaires du par. 188(1) :

**188.** (1) Par dérogation à l’article 185, une demande d’autorisation visée au présent article peut être présentée *ex parte* . . . .

[68] Dans l’affaire *R. c. Galbraith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 178, la Cour d’appel de l’Alberta a conclu que, comme le libellé de l’art. 178.15 (dont la version modifiée constitue maintenant l’art. 188) ne précisait aucunement qu’un affidavit était nécessaire, l’autorisation en cas d’urgence pouvait être accordée sur la foi d’une preuve présentée oralement sous serment, qui serait probablement conservée d’une manière ou d’une autre. Les mots « *under that section* », dans la version anglaise, et « *visée au présent article* », dans la version française, ont été ajoutés à la suite de cette décision (L.C. 1993, ch. 40, art. 8).

[69] Cet ajout, après l’arrêt *Galbraith*, a amené le juge Dambrot à conclure, au par. 50 de ses motifs

addition of the words “under that section” following *Galbraith*, oral applications were not permitted under s. 188; rather, the process must be conducted in writing in accordance with the requirements of s. 185. He reasoned, at para. 50, “that s. 188 does not create a separate emergency authorization, but merely modifies the procedure for a s. 186 authorization in an emergency. If an emergency application is still an application made under s. 185, then the affidavit requirement in that section would appear to apply to it.”<sup>5</sup>

[70] In the instant case, Davies J. took a different view of the matter. Although he did not analyse the issue, it is apparent from his reasons at paras. 330 and 331 that he endorsed the practice of oral applications under s. 188. According to Crown counsel who appeared on behalf of the appellant, oral applications under s. 188 are routine in British Columbia and this method of proceeding has become standard practice.

[71] In argument before this Court, no one supported the view that applications under s. 188 must be in writing. On the contrary, the broad consensus was that s. 188 applications should be conducted orally as this would serve to expedite the process and further Parliament’s objective in enacting the provision.

[72] We think that is the correct approach. Section 188 is clearly designed to provide a short-term judicial authorization in urgent circumstances. It should be construed in a manner that promotes an efficient and expeditious result and effective judicial oversight. We do not read the opening words of s. 188(1) as mandating a process under that provision that mirrors the “in writing” process required under s. 185. It cannot be that the reference to s. 185 is meant to incorporate all its requirements. Such an interpretation is inconsistent with the purpose of a more streamlined process and with the language

5 Although *Galbraith* was initially followed in Ontario (see *R. v. Laudicina* (1990), 53 C.C.C. (3d) 281 (H.C.J.)), more recent authorities have adopted Dambrot J.’s analysis in *Riley* (*No. 2*) (see *Deacon*, at para. 109, and *Moldovan*, at para. 61).

dans *Riley* (*No. 2*), que l’art. 188 ne permettait pas les demandes orales, et qu’il fallait plutôt procéder par écrit, conformément aux prescriptions de l’art. 185. Il a expliqué, dans ce même paragraphe, que [TRADUCTION] « l’art. 188 ne crée pas d’autorisation distincte en cas d’urgence, mais modifie simplement la procédure d’autorisation prévue à l’art. 186 lorsqu’il y a urgence. Si la demande d’autorisation en cas d’urgence demeure une demande visée à l’art. 185, l’exigence relative à l’affidavit devrait s’y appliquer. »<sup>5</sup>

[70] En l’espèce, le juge Davies a adopté un autre point de vue. Bien qu’il n’ait pas examiné cette question, il ressort de ses motifs, aux par. 330 et 331, qu’il accepte la présentation orale de demandes en vertu de l’art. 188. Selon le représentant du ministère public qui a témoigné au nom de l’appelante, les demandes orales présentées au titre de l’art. 188 sont monnaie courante en Colombie-Britannique, et il s’agit maintenant de la pratique habituelle.

[71] Devant notre Cour, personne n’a fait valoir que la demande prévue à l’art. 188 devait être présentée par écrit. Au contraire, le consensus général veut qu’elle soit présentée oralement, ce qui permet d’accélérer la procédure et sert l’objectif visé par le législateur dans cette disposition.

[72] Nous estimons qu’il s’agit de la bonne interprétation. De toute évidence, l’art. 188 a été conçu pour offrir une autorisation judiciaire à court terme en cas d’urgence. Il faut donc l’interpréter de manière à favoriser un résultat efficace et rapide ainsi qu’une véritable surveillance par les tribunaux. Selon nous, le début du par. 188(1) n’impose pas une démarche qui reflète en tous points la présentation d’une demande « par écrit » prévue à l’art. 185. Le simple renvoi à l’art. 185 ne saurait avoir pour effet d’incorporer tous les éléments de cette disposition. Pareille interprétation n’est conforme

5 Même si l’arrêt *Galbraith* a d’abord été suivi en Ontario (voir *R. c. Laudicina* (1990), 53 C.C.C. (3d) 281 (H.C.J.)), la jurisprudence récente a adopté l’analyse du juge Dambrot dans *Riley* (*No. 2*) (voir *Deacon*, par. 109, et *Moldovan*, par. 61).

of s. 188. Importing all the requirements of s. 185 would make the opening words “[n]otwithstanding section 185” meaningless. Beyond that, the words “under that section” are at best ambiguous and can simply be interpreted as referring to the type of application (a third-party wiretap application) contemplated by s. 185. Moreover, the French version reads “*visée au présent article*” (under *this* section).

[73] The fact that applications may be conducted orally under s. 188 does not however obviate the need for unauthorized emergency interceptions under s. 184.4. While oral applications may be less cumbersome and labour-intensive than applications in writing, they still take time. The notion that oral applications can be commenced and completed in a matter of minutes, as the trial judge in the instant case seems to have suggested,<sup>6</sup> is in our respectful view highly unrealistic.

[74] Even with the benefit of an oral application, it is impossible to predict with any accuracy the length of time that it will take, in any given case, to collate the information needed to make a s. 188 application, convey it to a designated officer, locate a designated judge and communicate the pertinent information to that judge. Whatever length of time the process may take, measured against a standard of reasonable diligence, precious time may be lost, thereby exposing people and property to precisely the type of harm that s. 184.4 was enacted to prevent.

6 Davies J. found that it was possible to “articulate the necessary facts to establish the need for an emergency wiretap authorization” in a “very limited time”. He referred to Corporal McDonald’s testimony at trial and his ability “to communicate, without prompting, not only his thought process but also his command of the facts upon which he based his decision [to implement s. 184.4] in the courtroom in less than ten minutes” (para. 330).

ni à l’objectif d’une procédure simplifiée ni au libellé de l’art. 188. Importer dans cette disposition tous les éléments de l’art. 185 viderait de leur sens les mots « [p]ar dérogation à l’article 185 ». En outre, les mots « *under that section* » dans la version anglaise sont au mieux ambigus et peuvent être interprétés comme renvoyant simplement au genre de demande (soit une demande d’écoute électronique des communications d’un tiers) que vise l’art. 185. Qui plus est, cette ambiguïté n’existe pas dans la version française.

[73] La possibilité de présenter une demande oralement en vertu de l’art. 188 ne rend toutefois pas inutile l’interception sans autorisation en cas d’urgence prévue à l’art. 184.4. Bien que les demandes orales soient peut-être plus simples et moins laborieuses que les demandes écrites, elles requièrent quand même un certain temps. En toute déférence, nous estimons qu’il serait très irréaliste de penser qu’une demande orale puisse être présentée et tranchée en quelques minutes à peine, comme l’a laissé entendre le juge de première instance en l’espèce<sup>6</sup>.

[74] Même si une demande est présentée oralement, il est impossible de prévoir exactement le temps qu’il faudra, dans un cas en particulier, pour rassembler les renseignements nécessaires à la préparation d’une demande en vertu de l’art. 188, les transmettre à un agent spécialement désigné, trouver un juge spécialement désigné et lui communiquer ces renseignements. Peu importe la durée de ce processus — évaluée selon la norme de la diligence raisonnable —, on risque de perdre un temps précieux et d’exposer de ce fait des personnes et des biens au genre de dommages que l’art. 184.4 vise justement à prévenir.

6 Selon le juge Davies, il serait possible de [TRADUCTION] « présenter les faits nécessaires pour démontrer qu’il est nécessaire d’obtenir une autorisation d’écoute électronique d’urgence » en « très peu de temps ». Il a fait référence au témoignage du caporal McDonald au procès et à sa capacité « d’expliquer, de son propre chef, non seulement son raisonnement, mais également sa perception des faits sur lesquels il a fondé sa décision [d’appliquer l’art. 184.4] dans la salle d’audience en moins de dix minutes » (par. 330).

[75] In short, we believe that applications under s. 188 may be made orally. The evidence in support of an oral application should be given on oath or solemn affirmation. Moreover, like the court in *Galbraith*, we believe that the proceedings should be memorialized, by way of a verbatim recording or some other means. Doing so would ensure the existence of a full and accurate record. It would also shed light on the facts and circumstances that caused the authorities to invoke s. 184.4 in the first place, thereby ameliorating a concern raised by several of the parties and interveners that s. 184.4 does not require any form of record keeping.

[76] Some of the parties and interveners raised the prospect of obtaining s. 188 authorizations by telephone or other means of telecommunication, especially in circumstances where it would be impracticable for the applicant to appear in person before a judge. We would not foreclose that possibility. We can foresee situations, especially in remote areas of the country, where many hours might be lost in travel time while a designated agent makes his or her way to a designated judge. However, the issue was not fully argued before us and we refrain from commenting further on it.

[77] One final observation before leaving this subject. Section 184.4 is preventative in nature. It seeks to prevent the occurrence of offences that would cause serious harm to people or property. When s. 184.4 is invoked, it will generally be the case that an offence has been committed or is being committed. But that may not always be so. When no offence has been or is being committed, s. 188 cannot be accessed. It and s. 186 are evidence-gathering provisions and they can only be invoked where there are reasonable grounds to believe that an offence has been, or is being committed and that the proposed interceptions will afford evidence of that offence. (See *R. v. Finlay and Grellette* (1985), 52 O.R. (2d) 632 (C.A.), at pp. 656-57, and *Duarte*, at p. 55.)

[75] Bref, nous sommes d'avis que la demande visée à l'art. 188 peut être présentée oralement et que la preuve à l'appui devrait être communiquée sous serment ou par affirmation solennelle. En outre, à l'instar de la cour dans *Galbraith*, nous estimons qu'il importe de conserver un compte rendu de la procédure, par un enregistrement textuel ou par un autre moyen. Cette façon de faire assurerait l'existence d'un dossier complet et exact. Elle permettrait en outre de connaître les faits et circonstances ayant motivé le recours initial à l'art. 184.4, ce qui pallierait la lacune que déplorent plusieurs parties et intervenants, soit l'absence d'obligation de conserver quelque dossier que ce soit de l'exercice du pouvoir prévu à l'art. 184.4.

[76] Certains parmi les parties et les intervenants ont soulevé la possibilité d'obtenir l'autorisation visée à l'art. 188 par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication, tout particulièrement si les circonstances rendent peu commode pour le demandeur de se présenter en personne devant le juge. Nous n'excluons pas cette possibilité. Nous pouvons imaginer des situations, surtout en région éloignée, où l'agent désigné perdrait de nombreuses heures à se rendre auprès d'un juge désigné. Toutefois, cette question n'a pas été débattue à fond devant nous et nous ne nous y attardons pas davantage.

[77] Nous ferons une dernière observation avant de clore ce volet. L'article 184.4 a une vocation préventive; il a pour objet de prévenir les infractions qui causeraient des dommages sérieux à une personne ou un bien. Lorsqu'il y a une interception en vertu de l'art. 184.4, il s'avérera généralement qu'une infraction a été perpétrée ou est en cours, mais ce n'est pas toujours le cas. Or, en l'absence d'infraction, l'art. 188 ne peut pas être invoqué, car cette disposition et l'art. 186 servent à recueillir des éléments de preuve et ne s'appliquent que s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise ou est en cours et que l'interception demandée permettra d'en prouver la perpétration. (Voir *R. c. Finlay and Grellette* (1985), 52 O.R. (2d) 632 (C.A.), p. 656-657, et *Duarte*, p. 55.)



[78] Hence, in those rare cases where s. 184.4 is invoked but no crime has been or is being committed, s. 188 will be unavailable. In such cases, the inability of the police to access s. 188 should not be viewed as an obstacle to the use of s. 184.4. (See *Riley (No. 1)*, where Dambrot J. addresses this issue, correctly in our view, at paras. 24-27.)

D. *Does Section 184.4 Lack Accountability Measures or Specific Limitations, in Breach of Section 8 of the Charter?*

[79] The respondents and several interveners submitted that the particular power enacted in s. 184.4 constitutes an unreasonable search or seizure contrary to s. 8 of the *Charter*, because it lacks accountability measures that allow for oversight of police conduct. Further, they variously submitted that a number of additional conditions or limitations were required for constitutional purposes.

[80] The issues raised include the following:

- (i) The lack of a notice requirement;
- (ii) The lack of a reporting requirement to Parliament;
- (iii) The lack of a record-keeping requirement; and
- (iv) The need to restrict the use that can be made of the interceptions.

(1) *The Lack of a Notice Requirement*

[81] Persons who have been targeted under s. 184.4, including victims and suspected perpetrators, may never become aware that their private communications have been intercepted. Section 184.4, in its present form, contains no “after-the-fact” notice requirement. That distinguishes s. 184.4 emergencies from other emergency situations where a lack of prior judicial authorization has not proved fatal for s. 8 purposes. Davies J. recognized this distinction, correctly in our view, at para. 218 of his reasons:

[78] Par conséquent, dans les rares cas où on a recours à l’art. 184.4 et où aucune infraction n’a été commise ou est en cours, il ne sera pas possible d’avoir recours à l’art. 188. Dans de tels cas, l’impossibilité pour les policiers d’utiliser l’art. 188 ne devrait pas être considérée comme un obstacle à l’application de l’art. 184.4. (Voir *Riley (No. 1)*, par. 24-27, où le juge Dambrot statue, correctement selon nous, sur la question.)

D. *L’article 184.4 contrevient-il à l’art. 8 de la Charte du fait qu’il n’établit aucun mécanisme de reddition de compte ni limite précise?*

[79] Les intimés et plusieurs intervenants font valoir que l’exercice du pouvoir conféré par l’art. 184.4 constitue une fouille, perquisition ou saisie abusive interdite par l’art. 8 de la *Charte*, parce qu’il n’est assorti d’aucune mesure de reddition de compte permettant la surveillance de la conduite policière. De plus, selon eux, la constitutionnalité de cette disposition requiert diverses conditions ou limites supplémentaires.

[80] Les questions soulevées sont notamment les suivantes :

- (i) l’absence d’obligation de donner un avis;
- (ii) l’absence d’obligation de faire rapport au Parlement;
- (iii) l’absence d’obligation de conserver un dossier;
- (iv) la nécessité de restreindre l’utilisation des communications interceptées.

(1) *L’absence d’obligation de donner un avis*

[81] Il se peut que les personnes ciblées par l’application de l’art. 184.4, qu’elles soient des victimes ou des suspects, ne sachent jamais que leurs communications privées ont été interceptées. Dans sa forme actuelle, l’art. 184.4 n’oblige pas à aviser l’intéressé après coup. Cela distingue les cas d’urgence visés à cette disposition des autres situations d’urgence où l’absence d’autorisation judiciaire préalable n’a pas été jugée fatale au regard de l’art. 8 de la *Charte*. Le juge Davies a reconnu cette distinction, à bon droit selon nous, au par. 218 de ses motifs :

The interception of private communications in exigent circumstances is not like situations of hot pursuit, entry into a dwelling place to respond to a 9-1-1 call, or searches incidental to arrest when public safety is engaged. In those circumstances, the person who has been the subject of a search will immediately be aware of both the circumstances and consequences of police action. The invasion of privacy by interception of private communications will, however, be undetectable, unknown and undiscoverable by those targeted unless the state seeks to rely on the results of its intentionally secretive activities in a subsequent prosecution.

[82] Accountability for police use of wiretapping without judicial authorization is important for s. 8 purposes. In *Hunter v. Southam*, Dickson J. explained that “[a] provision authorizing . . . an unreviewable power would clearly be inconsistent with s. 8 of the *Charter*” (p. 166). In the context of Part VI of the *Code*, apart from interceptions authorized under s. 184.1,<sup>7</sup> accountability is achieved by means of after-the-fact notice and reporting.

[83] After-the-fact notice should not be viewed as irrelevant or of little value for s. 8 purposes. In this regard, we agree with the observations of the intervenor Criminal Lawyers’ Association (Ontario):

. . . notice is neither irrelevant to s. 8 protection, nor is it a “weak” way of protecting s. 8 rights, simply because it occurs *after* the invasion of privacy. A requirement of after-the-fact notice casts a constitutionally important light back on the statutorily authorised intrusion. The right to privacy implies not just freedom from unreasonable search and seizure, but also the ability to identify and challenge such invasions, and to seek a meaningful remedy. Notice would enhance all these

7 Section 184.1 deals with consent interceptions to prevent bodily harm. While it contains neither a notice provision nor a reporting obligation, accountability is achieved through strict rules that govern the use and destruction of communications that are intercepted pursuant to it.

[TRANSDUCTION] L’interception de communications privées en cas d’urgence se distingue des situations comme les prises en chasse, l’entrée dans une résidence en réponse à un appel au service 9-1-1 ou les fouilles ou perquisitions accessoires à une arrestation dans les cas où la sécurité publique est menacée. Dans ces situations, la personne qui est visée par une fouille ou une perquisition connaît immédiatement les circonstances et les conséquences de l’action policière. Par contre, la personne dont les communications privées sont interceptées n’a aucun moyen de détecter, de connaître ni de découvrir cette atteinte à sa vie privée à moins que l’État ne décide de fonder une poursuite ultérieure sur le résultat de ses activités intentionnellement secrètes.

[82] Pour l’application de l’art. 8 de la *Charte*, il est important que la police rende des comptes lorsqu’elle recourt à l’écoute électronique sans autorisation judiciaire. Dans l’arrêt *Hunter c. Southam*, le juge Dickson a expliqué : « Une disposition autorisant un [. . .] pouvoir non susceptible de révision serait manifestement incompatible avec l’art. 8 de la *Charte*. » (p. 166). Dans le contexte de la partie VI du *Code*, sauf dans le cas des interceptions autorisées par l’art. 184.1<sup>7</sup>, les mécanismes de reddition de compte établis sont la communication d’un avis après coup et la production d’un rapport.

[83] Il ne faut pas minimiser l’importance ni la pertinence de l’avis donné après coup pour l’application de l’art. 8 de la *Charte*. À cet égard, nous retenons les observations suivantes de l’intervenante la Criminal Lawyers Association (Ontario) :

[TRANSDUCTION] . . . l’avis n’est ni dénué de pertinence pour la protection des droits garantis par l’art. 8, ni une mesure de protection « faible » de ces droits simplement parce qu’il intervient *après* l’atteinte à la vie privée. L’obligation d’aviser l’intéressé après coup braque rétrospectivement sur l’intrusion autorisée par la loi un éclairage important sur le plan constitutionnel. Le droit à la vie privée s’entend non pas seulement de la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies

7 L’article 184.1 porte sur les interceptions avec consentement visant à prévenir des lésions corporelles. Bien qu’il ne crée aucune obligation de communiquer un avis ni de faire rapport, la reddition de compte est assurée par les règles strictes régissant l’utilisation des communications interceptées en vertu de cet article et la destruction de leurs transcriptions.

interests. In the case of a secret warrantless wiretap, notice to intercepted person stands almost alone as an external safeguard. [Emphasis in original; footnote omitted; Factum, at para. 31.]

[84] The jurisprudence is clear that an important objective of the prior authorization requirement is to prevent unreasonable searches. In those exceptional cases in which prior authorization is not essential to a reasonable search, additional safeguards may be necessary, in order to help ensure that the extraordinary power is not being abused. Challenges to the authorizations at trial provide some safeguards, but are not adequate as they will only address instances in which charges are laid and pursued to trial. Thus, the notice requirement, which is practical in these circumstances, provides some additional transparency and serves as a further check that the extraordinary power is not being abused.

[85] In our view, Parliament has failed to provide adequate safeguards to address the issue of accountability in relation to s. 184.4. Unless a criminal prosecution results, the targets of the wiretapping may never learn of the interceptions and will be unable to challenge police use of this power. There is no other measure in the *Code* to ensure specific oversight of the use of s. 184.4. For s. 8 purposes, bearing in mind that s. 184.4 allows for the highly intrusive interception of private communications without prior judicial authorization, we see that as a fatal defect. In its present form, the provision fails to meet the minimum constitutional standards of s. 8 of the *Charter*.

[86] After-the-fact notice, such as that currently found at s. 196(1), is one way of correcting this deficiency; it may not be the only one. Other effective means are no doubt open to Parliament. We

abusives, mais également de la capacité de les déceler, de les contester et d'obtenir une véritable réparation. La communication de l'avis sert l'ensemble de ces intérêts. En cas d'écoute électronique menée secrètement sans mandat, l'avis à la personne qui en a fait l'objet constitue pratiquement sa seule protection externe. [Italiques dans l'original; note de bas de page omise; mémoire, par. 31.]

[84] Il ressort clairement de la jurisprudence qu'un objectif important de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable consiste à prévenir les fouilles et perquisitions abusives. Or, dans les situations exceptionnelles où l'obtention d'une telle autorisation préalable n'est pas essentielle pour qu'une fouille ou perquisition ne soit pas abusive, d'autres mesures de protection peuvent être nécessaires pour aider à prévenir le recours abusif à ce pouvoir extraordinaire. La possibilité de contester l'autorisation au procès constitue l'une de ces mesures, mais elle ne suffit pas, car elle n'intervient que dans les cas où des accusations sont déposées et un procès est intenté. Par conséquent, l'obligation de donner un avis, une solution pratique dans les circonstances, permet d'accroître la transparence et sert de rempart supplémentaire contre l'abus dans l'exercice de ce pouvoir extraordinaire.

[85] À notre avis, le législateur n'a pas assorti l'art. 184.4. de mesures de reddition de compte suffisantes. À moins qu'une poursuite criminelle ne soit intentée, les cibles de l'interception risquent de n'être jamais informées de l'opération et ne pourront pas contester l'exercice de ce pouvoir par les policiers. Aucune autre disposition du *Code* ne permet la surveillance de l'exercice du pouvoir conféré à l'art. 184.4. En ce qui a trait à sa conformité avec l'art. 8, l'art. 184.4 permettant l'interception très attentatoire de communications privées sans autorisation judiciaire préalable, nous estimons que cette lacune est fatale. Dans sa forme actuelle, cette disposition ne satisfait pas aux normes constitutionnelles minimales qui en assureraient la conformité avec l'art. 8 de la *Charte*.

[86] La communication d'un avis après coup, comme celui prévu au par. 196(1), constitue un moyen de corriger cette lacune, mais ce n'est peut-être pas le seul. Le législateur pourrait sans doute

note, however, that on three prior occasions, the government has introduced legislation designed to incorporate a notice provision into s. 184.4, akin to the notice provision found in s. 196(1) of the *Code*.<sup>8</sup>

(2) *The Lack of a Reporting Requirement to Parliament*

[87] Section 195(1) of the *Code* requires that reports of judicial authorizations granted under either s. 186 or s. 188 of the *Code* be sent to Parliament. While other reasons may exist, one of the purposes served by s. 195 is to apprise Parliament of the frequency with which the police intercept private communications and the circumstances under which such interceptions are made.

[88] Section 184.4 requires no such reporting. The trial judge found this to be a constitutional deficiency. In his view, combined with the absence of a notice requirement, it eliminated without justification “the constitutional safeguards necessary to balance the interests of the state in preventing harm and prosecuting crime with its obligation to protect s. 8 *Charter* rights” (para. 240, subpara. 4). While exigent circumstances and the need to protect people and property from imminent serious harm could justify granting the state greater leeway than normal “in the invasion of privacy rights”, exigency could not be used “to excuse the elimination of those constitutional safeguards that are not impacted by the imperatives of an emergency” (para. 240, subpara. 5).

8 Bill C-30 has been introduced in the House of Commons on February 14, 2012, and incorporates a s. 196.1 after-the-fact notice provision and a s. 195 “Annual Report to Parliament” requirement for s. 184.4 purposes. Its predecessor, Bill C-31, was introduced on May 15, 2009. It died on the Order Paper due to the prorogation of Parliament on December 30, 2009. The bill was reintroduced as Bill C-50 on October 29, 2010, but it too died on the Order Paper, in March 2011.

prendre d’autres mesures efficaces. Néanmoins, nous soulignons que le gouvernement a déposé à trois reprises un projet de loi visant à assortir l’art. 184.4 d’une obligation de donner un avis semblable à celui prévu au par. 196(1) du *Code*.<sup>8</sup>

(2) *L’absence d’obligation de faire rapport au Parlement*

[87] Le paragraphe 195(1) du *Code* impose l’obligation de faire rapport au Parlement des autorisations judiciaires accordées en vertu des art. 186 et 188. L’article 195 a peut-être d’autres raisons d’être, mais il a notamment pour objet d’informer le Parlement de la fréquence et des circonstances des interceptions de communications privées par la police.

[88] Aucun rapport de ce genre n’est exigé à l’art. 184.4. Le juge de première instance estimait qu’il s’agissait là d’une lacune sur le plan constitutionnel. À son avis, cette lacune, combinée à l’absence d’obligation de donner un avis, élimine sans justification [TRADUCTION] « les protections constitutionnelles nécessaires à l’équilibre entre les intérêts de l’État — à prévenir les méfaits et à entamer des poursuites criminelles — et son obligation de protéger les droits garantis par l’art. 8 de la *Charte* » (par. 240, al. 4). Malgré que les situations d’urgence et la nécessité de protéger les personnes et les biens contre des dommages sérieux imminents puissent justifier que l’on accorde à l’État une plus grande latitude que celle qu’il a habituellement [TRADUCTION] « dans l’atteinte aux droits à la vie privée », l’urgence ne saurait « justifier l’élimination des protections constitutionnelles sur lesquelles les impératifs de la situation d’urgence n’ont aucune incidence » (par. 240, al. 5).

8 Déposé à la Chambre des communes le 14 février 2012, le projet de loi C-30 assortit l’art. 184.4 d’une obligation de donner un avis après coup, par adjonction de l’art. 196.1, et d’une obligation de présenter un « Rapport annuel au Parlement » conformément à l’art. 195. Son prédécesseur, le projet de loi C-31, avait été déposé le 15 mai 2009 et était mort au Feuilleton par suite de la prorogation du Parlement le 30 décembre 2009. Déposé de nouveau sous le numéro C-50 le 29 octobre 2010, le projet de loi est mort au Feuilleton encore une fois en mars 2011.

[89] Accountability on the part of those who intercept private communications under s. 184.4 without judicial authorization is an important factor in assessing the constitutionality of s. 184.4. As we have explained, the lack of a notice requirement or some other satisfactory substitute renders the provision constitutionally infirm. Added safeguards, such as the preparation of reports for Parliament, would certainly be welcome. As a matter of policy, a reporting regime that keeps Parliament abreast of the situation on the ground would seem to make good sense. That said, we do not see it as a constitutional imperative.

[90] While we accept that the reporting requirements in s. 195 of the *Code* can be described as a measure of accountability, we adopt the view of Dambrot J. in *Riley (No. 1)*, at para. 117, that “a legislative reporting requirement such as s. 195 that does not provide for active oversight of wiretapping generally, far less any particular use of the wiretap provisions, cannot be a constitutional requirement of a reasonable wiretap power within the meaning of s. 8”.

(3) *The Lack of a Record-Keeping Requirement*

[91] The respondents and some of the interveners submit that without a record-keeping requirement there is no ability to review the decisions of the police to invoke the provision.

[92] In our view, this is yet another aspect of ensuring accountability. While we have concluded that an accountability mechanism is necessary to protect the important privacy interests at stake, we are satisfied that a notice provision would adequately meet that need. In emergency situations of a kind that would justify the use of s. 184.4, the police will be focussed on the emergency and it would be impractical to require contemporaneous detailed record keeping in such situations.

[89] L'exigence de reddition de compte à laquelle sont assujetties les personnes qui interceptent des communications privées sans autorisation judiciaire constitue un facteur important dans l'analyse de la constitutionnalité de l'art. 184.4. Comme nous l'avons déjà expliqué, l'absence de toute obligation de donner un avis ou d'autres mesures satisfaisantes vicie cette disposition sur le plan constitutionnel. Des mesures de protection supplémentaires, comme la production de rapports au Parlement, seraient certainement bénéfiques. Comme politique générale, une forme de rapport qui tiendrait le Parlement au courant de l'usage fait sur le terrain de cette disposition semblerait tout indiquée. Cela dit, il ne s'agit pas selon nous d'un impératif constitutionnel.

[90] Nous admettons que le rapport prescrit par l'art. 195 du *Code* peut être qualifié de mécanisme de reddition de compte, mais nous faisons nôtres les propos du juge Dambrot dans *Riley (No. 1)*, au par. 117, selon qui [TRADUCTION] « une obligation légale de présenter un rapport, comme celle imposée à l'art. 195, qui ne permet pas la supervision active de l'écoute électronique en général, et encore moins dans un cas particulier, ne peut constituer une condition à la constitutionnalité d'un pouvoir d'interception au regard de l'art. 8 ».

(3) *L'absence d'obligation de conserver un dossier*

[91] Les intimés et certains intervenants prétendent que, sans exigence relative à la conservation d'un dossier, la décision de la police d'exercer le pouvoir que lui confère l'art. 184.4 ne peut être révisée.

[92] À notre avis, il s'agit d'une autre façon d'assurer une reddition de compte. Bien que nous ayons conclu à la nécessité d'adopter un mécanisme de reddition de compte pour protéger les importants intérêts relatifs à la vie privée en jeu, nous sommes convaincus que l'ajout d'une disposition exigeant un avis suffirait à répondre à ce besoin. Dans les situations d'urgence justifiant le recours à l'art. 184.4, l'attention des policiers sera fixée sur l'urgence et il serait irréaliste de leur demander de constituer un dossier détaillé au même moment dans ces circonstances.

(4) *The Need to Restrict the Use That Can Be Made of the Interceptions*

[93] It was submitted that s. 184.4 should include restrictions similar to those in s. 184.1 limiting the permissible use of the interceptions. Section s. 184.1 permits an agent of the state to intercept communications if the agent believes on reasonable grounds that there is a risk of bodily harm to a person who is a party to the communication and who consents to the interception. Section 184.1(2) makes interceptions admissible in evidence only in proceedings relating to bodily harm and s. 184.1(3) requires that the interceptions be destroyed if they do not relate to bodily harm. Obviously, Parliament struck a different balance with this provision. It requires consent of one of the parties to the communication and imposes restrictions upon its use. Further, it does not contain many of the conditions set out in s. 184.4, including the unavailability of judicial pre-authorization. As discussed above, Parliament has built in a number of conditions to ensure that s. 184.4 is used only in exigent circumstances to prevent serious harm. While a statutory restriction on the use that can be made of the interception is not necessary for constitutional purposes, we make no comment on the admissibility of intercepted communications relating to matters that would not have justified the use of s. 184.4.

IV. Conclusion

[94] Section 184.4 is an emergency provision. It allows for extreme measures in extreme circumstances. It recognizes that on occasion, the privacy interests of some may have to yield temporarily for the greater good of society — here, the protection of lives and property from harm that is both serious and imminent. Parliament has included stringent conditions to ensure that the provision is only

(4) *La nécessité de restreindre l'utilisation des communications interceptées*

[93] On a soutenu devant nous que l'art. 184.4 devait être assorti de limites semblables à celles fixées à l'art. 184.1 pour restreindre les interceptions et l'utilisation des communications interceptées. L'article 184.1 permet à un agent de l'État d'intercepter une communication s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il existe un risque de lésions corporelles pour une partie à la communication qui a consenti à l'interception. Le paragraphe 184.1(2) prévoit que les communications interceptées sont inadmissibles en preuve, sauf dans les procédures relatives à l'infliction de lésions corporelles. Selon le par. 184.1(3), les enregistrements et transcriptions des communications interceptées qui ne sont pas reliées à l'infliction de lésions corporelles doivent être détruits. De toute évidence, le législateur a établi un équilibre différent dans cette disposition. Il exige le consentement d'une partie à la communication et impose des limites à l'utilisation des communications interceptées. En outre, l'art. 184.1 ne comporte pas beaucoup des conditions dont est assorti l'art. 184.4, dont l'impossibilité d'obtenir une autorisation judiciaire préalable. Comme nous l'avons souligné précédemment, le législateur a assujéti le recours à l'art. 184.4 à un certain nombre de conditions de façon à ce qu'il ne soit utilisé qu'en situation d'urgence pour prévenir les dommages sérieux. Bien qu'il ne soit pas nécessaire sur le plan constitutionnel que le texte législatif restreigne l'utilisation des communications interceptées, nous ne nous prononçons pas sur l'admissibilité en preuve de communications interceptées dans le cadre d'affaires qui ne justifieraient pas le recours à l'art. 184.4.

IV. Conclusion

[94] L'article 184.4 vise les situations d'urgence. Il permet la prise de mesures extrêmes dans des circonstances extrêmes. Le législateur y reconnaît que les intérêts des particuliers au respect de leur vie privée doivent parfois être temporairement relégués au second rang pour le bien public — en l'occurrence, pour la protection de vies et de biens contre des dommages sérieux et imminents. Le

used in exigent circumstances. In our view, these conditions effect an appropriate balance between an individual's reasonable expectation of privacy and society's interest in preventing serious harm. To that extent, s. 184.4 passes constitutional muster.

[95] In its present form however, s. 184.4 contains no accountability measures. That, in our view, is fatal and constitutes a breach of s. 8 of the *Charter*.

#### A. Section 1 Analysis

[96] We must now address whether the provision is justified under s. 1 of the *Charter*. *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, established the two questions that must be answered: (1) Does the impugned provision serve a pressing and substantial objective?; and (2) Are the means used to meet the objective proportional to the limit on the right?

[97] In our view, there is little doubt that the objective of preventing serious harm to persons or property in exigent circumstances is pressing and substantial. We also find that this objective is rationally connected to the power provided under s. 184.4.

[98] It is at the proportionality analysis that the provision fails. The obligation to give notice to intercepted parties would not impact in any way the ability of the police to act in emergencies. It would, however, enhance the ability of targeted individuals to identify and challenge invasions to their privacy and seek meaningful remedies. Parliament's goal of preventing reasonably apprehended serious harm could still be achieved by implementing this accountability mechanism.

[99] Because the provision fails to satisfy the second stage of the *Oakes* test, we conclude that s. 184.4 is unconstitutional.

législateur a prévu des conditions strictes pour limiter le recours à cette disposition aux situations d'urgence. À notre avis, ces conditions permettent d'établir un juste équilibre entre l'attente raisonnable d'un particulier quant au respect de sa vie privée et l'intérêt de la société à la prévention des dommages sérieux. Dans cette mesure, l'art. 184.4 est constitutionnel.

[95] Cependant, dans sa forme actuelle, l'art. 184.4 n'inclut aucun mécanisme de reddition de compte. À notre avis, cette lacune lui est fatale et constitue une violation de l'art. 8 de la *Charte*.

#### A. Analyse au regard de l'article premier

[96] À cette étape, il nous faut déterminer si la disposition est justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. Dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, la Cour a énoncé les deux questions auxquelles il faut répondre, soit : (1) la disposition contestée sert-elle un objectif urgent et réel?; (2) les moyens choisis pour atteindre cet objectif sont-ils proportionnels à la restriction du droit?

[97] Il nous paraît indubitable que prévenir les dommages sérieux à une personne ou à un bien dans des situations d'urgence constitue un objectif urgent et réel. Nous estimons également que cet objectif a un lien rationnel avec le pouvoir conféré à l'art. 184.4.

[98] C'est à l'étape de l'analyse de la proportionnalité que la disposition échoue. L'obligation d'aviser les personnes dont les communications sont interceptées n'entraverait aucunement l'action policière en cas d'urgence. Elle permettrait en revanche d'accroître la capacité des personnes ciblées de déceler et contester les atteintes à leur vie privée et d'obtenir une véritable réparation. L'objectif du législateur de prévenir les dommages sérieux appréhendés pour des motifs raisonnables pourrait être atteint, même si un tel mécanisme de reddition de compte était mis en place.

[99] Étant donné que l'art. 184.4 ne respecte pas le second volet du test établi dans l'arrêt *Oakes*, nous concluons qu'il est inconstitutionnel.

B. *What is the Appropriate Remedy?*

[100] With respect to remedy, Lamer C.J. considered the means available to cure a breach of s. 52 of the *Constitution Act, 1982* in *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679. One such remedy involves reading in; another involves the suspension of the declaration for a period of time.

[101] While reading in a notice requirement may be one available option, it is not appropriate given our additional concern about the breadth of the term “peace officer”. In light of the record before us, we have not reached any conclusion as to the constitutionality of s. 184.4 as it applies to “non-police” peace officers. However, given that the section may be invoked by a wide variety of people, we do not foreclose the possibility that it may be vulnerable for that reason. Parliament may also wish to include a reporting requirement into the provision.

[102] For these reasons, we believe that the appropriate remedy is to declare s. 184.4 unconstitutional and leave it to Parliament to redraft a constitutionally compliant provision. In doing so, Parliament may wish to address the additional concerns we have expressed about the provision in its present form. We would suspend the declaration of invalidity for a period of 12 months to afford Parliament the time needed to examine and redraft the provision.

[103] We declare that s. 184.4 of the *Code* as enacted is constitutionally invalid legislation and suspend this declaration of invalidity for a period of 12 months. We therefore dismiss the appeal but set aside subparas. 1 through 6 of the trial judge’s order, found at para. 454 of his reasons.

*Appeal dismissed.*

B. *Quelle serait la réparation convenable?*

[100] En ce qui a trait à la réparation, dans l’arrêt *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, le juge en chef Lamer a passé en revue les mesures qui pourraient permettre de corriger une contravention à l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L’une de ces mesures était l’interprétation large; une autre consistait à suspendre temporairement l’effet de la déclaration d’invalidité.

[101] Bien que selon une interprétation large on puisse considérer qu’un avis doit être donné, cette solution ne convient pas compte tenu de notre autre réserve quant à la portée du terme « agent de la paix ». Le dossier, tel qu’il nous a été présenté, ne nous permet pas de tirer de conclusion sur la constitutionnalité de l’art. 184.4 dans la mesure où il s’applique aux agents de la paix qui ne sont pas des policiers. Néanmoins, comme cette disposition peut être invoquée par une grande diversité d’acteurs, nous n’écartons pas la possibilité qu’elle soit vulnérable pour cette raison. Le législateur pourrait aussi vouloir inclure dans cette disposition une obligation de faire rapport.

[102] Pour ces motifs, nous estimons que la réparation convenable dans ce cas consiste à déclarer l’art. 184.4 inconstitutionnel et à laisser le soin au législateur d’édicter une nouvelle disposition conforme à la Constitution. Ce faisant, le législateur pourrait vouloir prendre des mesures pour répondre aux autres réserves que nous avons exprimées au sujet du libellé actuel de cette disposition. Nous sommes d’avis de suspendre l’effet de cette déclaration d’invalidité pour une période de 12 mois, afin de permettre au législateur d’examiner cette disposition et d’en édicter une nouvelle.

[103] Nous déclarons que l’art. 184.4 du *Code*, dans son libellé actuel, est inconstitutionnel et nous suspendons l’effet de cette déclaration d’invalidité pour une période de 12 mois. Par conséquent, nous rejetons l’appel, mais nous annulons les conclusions 1 à 6 de l’ordonnance figurant au par. 454 des motifs du juge du procès.

*Pourvoi rejeté.*



*Solicitor for the appellant: Attorney General of British Columbia, Vancouver.*

*Solicitors for the respondent Yat Fung Albert Tse: Wilson, Buck, Butcher & Sears, Vancouver.*

*Solicitor for the respondent Nhan Trong Ly: Brent V. Bagnall, Vancouver.*

*Solicitor for the respondent Viet Bac Nguyen: Howard Rubin, Q.C., Vancouver.*

*Solicitor for the respondent Huong Dac Doan: Kenneth S. Westlake, Q.C., Vancouver.*

*Solicitors for the respondents Daniel Luis Soux and Myles Alexander Vandrick: Donaldson's, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Sainte-Foy.*

*Solicitors for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario): Lacy Wilkinson, Toronto; Stockwoods, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Blake, Cassels & Graydon, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: McCarthy Tétrault, Toronto.*

*Procureur de l'appelante : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.*

*Procureurs de l'intimé Yat Fung Albert Tse : Wilson, Buck, Butcher & Sears, Vancouver.*

*Procureur de l'intimé Nhan Trong Ly : Brent V. Bagnall, Vancouver.*

*Procureur de l'intimé Viet Bac Nguyen : Howard Rubin, c.r., Vancouver.*

*Procureur de l'intimé Huong Dac Doan : Kenneth S. Westlake, c.r., Vancouver.*

*Procureurs des intimés Daniel Luis Soux et Myles Alexander Vandrick : Donaldson's, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Sainte-Foy.*

*Procureurs de l'intervenante Criminal Lawyers' Association (Ontario) : Lacy Wilkinson, Toronto; Stockwoods, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Blake, Cassels & Graydon, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : McCarthy Tétrault, Toronto.*