



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

DROIT PÉNAL

**les pouvoirs de la police:
les fouilles, les perquisitions
et les saisies
en droit pénal**

Document de travail 30

Canada

**LES POUVOIRS DE LA POLICE:
LES FOUILLES, LES PERQUISITIONS
ET LES SAISIES
EN DROIT PÉNAL**

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à:

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

N° de catalogue J32-1/30-1983
ISBN 0-662-52277-X

©Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1983

Avis

Le présent document de travail constitue une tentative d'unification, de rationalisation et de réforme des pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie de la police dans l'application du droit pénal. La Commission désire connaître la réaction de tous les juristes, des organes législatifs et du public en général, qui voudront bien lui faire part de leurs commentaires. La Commission présentera son rapport au Parlement, à une date ultérieure, après avoir tenu compte de la réponse du public au présent document de travail.

C'est avec gratitude que la Commission recevra tout commentaire qui lui aura été envoyé à l'adresse suivante:

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0L6

La Commission

Francis C. Muldoon, c.r., président
Réjean F. Paul, c.r., vice-président
Louise D. Lemelin, c.r., commissaire
Alan D. Reid, commissaire
Joseph Maingot, c.r., commissaire

Secrétaire

Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B.

Coordonnateur, procédure pénale

Calvin A. Becker, B.A., LL.B., LL.M., Ph.D.

Expert-conseil principal

Lee S. Paikin, B.A., LL.B., LL.M.

Experts-conseils et collaborateurs

Tanner Elton, B.A., LL.B., LL.M.
G. Norman Jones, B.A., M.A.
Sharon Moyer, B.A., M.A.
Louise Savage, B.A., M.A.
Clifford Shearing, B.Sc., M.A., Ph.D.

Remerciements

Les membres actuels de la Commission désirent témoigner leur gratitude à leurs prédécesseurs: Monsieur le juge Antonio Lamer, qui, en sa qualité de président de la Commission de réforme du droit, a su identifier le besoin urgent de réforme qui existait dans le domaine des fouilles, des perquisitions et des saisies et, à cette fin, a consacré toute son énergie et sa renommée à la tâche parfois délicate qui consistait à obtenir et à conserver l'appui de divers procureurs généraux provinciaux, des juges des tribunaux provinciaux et des forces de police. La Commission désire également remercier Monsieur le professeur Jean-Louis Baudouin, c.r., et Monsieur le juge Jacques Ducros, successeurs de Monsieur le juge Lamer et responsables de la section de recherche sur la procédure pénale, d'avoir assuré la continuité et la coordination du projet.

La Commission remercie également l'Association canadienne des chefs de police et son Comité des amendements législatifs, de même que les nombreux agents de police fédéraux, provinciaux et municipaux, qui, avec patience et franchise, nous ont permis d'étudier leurs méthodes de fouille, de perquisition et de saisie.

Pour l'aide qu'ils ont apportée dans la détermination de la légalité des mandats de perquisition qui leur ont été soumis, la Commission tient à remercier les juges qui ont fait partie du comité réuni par Monsieur le juge Ducros: Monsieur le juge Edward Bayda de la Cour d'appel de la Saskatchewan, Monsieur le juge James Hugessen, juge en chef adjoint de la Cour supérieure du Québec, Monsieur le juge Benjamin Greenberg et Monsieur le juge Jean-Guy Boilard, tous deux de la Cour supérieure du Québec, Monsieur le juge John O'Driscoll de la Cour suprême de l'Ontario, Monsieur le juge Peter Richard de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, Monsieur le juge Kenneth Fawcus, anciennement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, ainsi que Monsieur le juge Benjamin Hewak de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba.

Préface

Lorsque la Commission a entrepris son étude des pouvoirs de la police en matière de fouilles, de perquisitions et de saisies en 1978, peu de gens voyaient la nécessité d'une réforme des règles de droit dans ce domaine.

Certes, l'on reconnaissait que les pratiques de la police n'étaient pas toujours conformes aux exigences de la loi, et que dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les officiers de justice chargés de la délivrance des mandats de perquisition agissaient parfois de façon moins «judiciaire» que ne l'exigeait leur charge. Toutefois, on nous a affirmé que rien ne justifiait une étude approfondie des règles de droit en matière de fouilles, de perquisitions et de saisies, et encore moins une réforme fondamentale.

Au soutien de cette affirmation, on a attiré notre attention sur la rareté des décisions judiciaires dans ce domaine, tant au civil qu'au criminel. D'après cette jurisprudence, bien sûr, les problèmes liés aux fouilles, aux perquisitions et aux saisies étaient ponctuels plutôt que systématiques : ils étaient imputables à l'exercice de ces pouvoirs dans des circonstances données, plutôt qu'à la nature même de ces pouvoirs. Dans ces conditions, le besoin de réforme semblait nettement plus pressant dans d'autres domaines du droit.

Quant à nous, nous étions enclins à soupçonner que les problèmes en matière de fouilles, de perquisitions et de saisies étaient beaucoup plus fondamentaux que le non-respect, dans la pratique, d'un régime par ailleurs satisfaisant. Nos recherches préliminaires avaient révélé l'existence d'un nombre assez déconcertant de pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie en matière criminelle, auxquels s'ajoutaient les divers pouvoirs de même nature que conféraient les autres lois fédérales, sans parler des pouvoirs prévus par les lois provinciales. Il semblait presque impossible qu'un éventail aussi vaste de pouvoirs ne comporte pas une part importante d'incertitude. Si tant est que l'exigence de certitude découlant du principe de la suprématie du droit fût respectée dans chaque cas

particulier, la prolifération dans tous les azimuts des pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie ne pouvait manquer de rendre l'ensemble de ces pouvoirs pour ainsi dire incontrôlable, et partant, fort aléatoire, tant pour le public que pour les personnes chargées de l'application de la loi.

À l'incertitude qu'impliquent les grands nombres s'ajoutent, bien entendu, les incertitudes des diverses justifications et règles de procédure. Même à l'intérieur du *Code criminel*, les pouvoirs de fouille et de perquisition variaient de façon marquée, la légalité de leur exercice étant soumise, suivant les cas, à diverses justifications et à divers critères de forme, de fond et de preuve. À la vue d'un ensemble aussi hétéroclite de pouvoirs, une tentative d'unification et de rationalisation des règles du droit pénal en matière de fouilles, de perquisitions et de saisies nous a semblé indispensable.

Avant de nous lancer dans cette tâche, nous avons cherché à savoir si les pouvoirs, de même que leur caractère discrétionnaire, établis par les règles de droit en la matière posaient des problèmes en pratique. Nous avons pu constater que même si ce système, qui nous semblait très enchevêtré, ne péchait pas par excès de simplicité, les officiers de justice et les policiers expérimentés arrivaient tout de même à s'y retrouver.

Il serait fastidieux de décrire les méthodes que nous avons utilisées pour examiner la pratique actuelle en matière de fouilles, de perquisitions et de saisies. Qu'il nous suffise de dire que nous avons étudié en profondeur l'usage des mandats de perquisition, des mandats de main-forte et des pouvoirs de perquisition sans mandat. En outre, notre étude n'a fait que confirmer nos appréhensions initiales concernant l'inobservation des exigences de la loi dans l'exercice des pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie par la police. Toutefois, force nous a été de constater que les discordances entre la théorie et la pratique étaient en grande partie imputables à la complexité et à l'incohérence des règles de droit régissant ces pouvoirs.

Cependant, il va sans dire que l'inobservation des règles ne pouvait dans tous les cas être excusée aussi facilement. Quoi qu'il en soit, le problème de la complexité et de l'incohérence du système juridique appelait une solution évidente : l'unification et la rationalisation des divers pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie existant en common law, dans le *Code criminel*, et dans certaines lois connexes comme la *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi des aliments et drogues*. Notre objectif était donc de créer un seul

système complet et exhaustif de normes et de règles de procédure régissant toutes les fouilles, les perquisitions et les saisies en matière criminelle.

Mais encore fallait-il déterminer la nature de ces critères et de ces règles de procédure. Nous avons pris comme point de départ le critère des motifs raisonnables, mettant l'accent sur le caractère judiciaire et la spécificité des mécanismes en cause. Les règles de procédure pouvaient désormais être élaborées à partir de ces critères. C'est au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des garanties qu'elle contient à l'encontre des fouilles, des perquisitions et des saisies abusives, que nous avons fait du critère des motifs raisonnables la pierre angulaire du système de justifications et de règles de procédure liées à l'exercice par la police des pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie. À ce propos, il serait fort juste de dire que nos recommandations ne sont en fait qu'une explicitation du critère des motifs raisonnables qui sous-tend le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, sanctionné par les dispositions de l'article 8 de la *Charte*.

En somme, nos recommandations de réforme reposent sur trois principes directeurs. Premièrement, l'ensemble disparate de pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie que l'on retrouve actuellement dans les enquêtes en matière criminelle et dans les matières connexes, devrait être remplacé par un système unique, complet et exhaustif. Deuxièmement, si ces pouvoirs devaient être véritablement conformes aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les motifs de leur exercice devraient, de façon systématique, être jugés raisonnables par un officier de justice intervenant avant l'exercice du pouvoir et sur la foi d'une dénonciation assermentée et spécifique. Troisièmement, les exceptions à la règle générale voulant que les perquisitions doivent être autorisées par un mandat devraient être délimitées avec précision, de façon que les pouvoirs de fouille et de perquisition sans mandat ne puissent être exercés que dans des situations d'urgence déterminées, ou qu'avec le consentement explicite de la personne en cause.

Table des matières

PREMIÈRE PARTIE

La situation actuelle et la nécessité d'une réforme.....	1
---	---

DEUXIÈME PARTIE

L'élaboration d'un nouveau régime	125
---	-----

TROISIÈME PARTIE

Sommaire des recommandations.....	389
-----------------------------------	-----

PREMIÈRE PARTIE:

LA SITUATION ACTUELLE

ET LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

Table des matières

Première partie: La situation actuelle et la nécessité d'une réforme

CHAPITRE UN: Introduction	7
I. Les perquisitions et les saisies	9
A. Les perquisitions et saisies en tant qu'atteintes à la vie privée.....	10
B. Les perquisitions, les saisies et les arrestations	12
C. Les perquisitions, les saisies et la surveillance	16
II. Les droits attaqués	20
A. L'inviolabilité de la personne	20
B. La protection du droit de propriété et des droits connexes	23
(1) Les biens.....	24
(2) L'espace privé	25
C. La protection des déclarations et des communications	28
D. L'obtention de renseignements.....	29
III. Les modalités d'autorisation des perquisitions et saisies.....	31
A. Le mandat	31
(1) Le mandat en tant que pouvoir	31
(2) Le caractère judiciaire du mandat	34
(3) La spécificité du mandat	35

B.	Les pouvoirs exercés sans mandat.....	36
C.	Le mandat de main-forte	38
IV.	Le cadre constitutionnel.....	42
A.	La compétence fédérale	43
B.	La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	44
(1)	L'application du critère des «motifs raisonnables»	45
(2)	Les perquisitions et saisies avec mandat et sans mandat	48
(3)	Conclusion	49
	CHAPITRE DEUX: La situation actuelle	51
I.	Le common law	52
A.	L'arrestation	52
(1)	Historique	52
(2)	L'arrestation et la mise sous garde	54
(3)	L'étendue de la fouille et de la saisie	55
B.	Le consentement	56
C.	L'entrée dans des lieux afin de protéger la vie et d'assurer la sécurité	58
II.	Les pouvoirs fondés sur une disposition législative	59
A.	L'article 443 et les autres dispositions générales	61
B.	Les dispositions relatives aux maisons de jeu et aux maisons de prostitution	63
(1)	Le paragraphe 181(1)	63
(2)	Le paragraphe 181(2)	66
(3)	Les femmes dans des maisons de débauche	67
C.	Les stupéfiants et les drogues.....	68
D.	Les publications obscènes, les histoires illustrées de crime et la propagande haineuse.....	72
E.	Les armes	74
(1)	Le paragraphe 99(1)	75
(2)	Le paragraphe 100(1)	76
(3)	L'article 101	76
F.	Les métaux précieux.....	79
G.	Le bois illégalement détenu.....	80
H.	Les coqs se trouvant dans une arène	80
I.	Les objets liés à la contrefaçon	81

CHAPITRE TROIS: La nécessité d'une réforme.....	83
I. Les problèmes de la législation actuelle.....	83
A. L'incohérence.....	84
B. Les anachronismes	86
C. L'extension des raisons justifiant l'atteinte à la vie privée	87
D. L'abandon du mandat.....	90
E. Le fossé existant entre le droit et la pratique	93
F. L'insuffisance des mécanismes de contrôle	99
G. Les problèmes constitutionnels	101
II. Conclusion.....	103
RENVOIS	105

CHAPITRE UN

Introduction

1. Le présent document de travail est divisé en deux parties. La première est consacrée à une analyse des règles relatives aux perquisitions et aux saisies en droit criminel, de leur évolution historique et de la façon dont elles sont mises en pratique. La seconde présente des propositions précises sur la réorganisation et la modification de certains aspects de ce secteur du droit.

2. Il existe bien sûr des liens entre ces deux sujets, particulièrement sur les mécanismes procéduraux des perquisitions et des saisies. Il est nécessaire, par exemple, pour parvenir à des propositions intelligentes sur la question des fouilles personnelles, d'étudier le droit actuel, son évolution, et la façon dont il fonctionne en pratique. Toutefois, insister tout d'abord sur les détails de ces mécanismes risquerait de faire perdre la vue générale de la question. C'est pourquoi nous avons préféré étudier dans une perspective d'ensemble les caractéristiques des dispositions actuelles sur les perquisitions et les saisies, ainsi que les problèmes qui s'y rattachent.

3. Il s'agit là d'une tâche complexe. Il n'est pas facile en effet de mettre en ordre les diverses dispositions touchant les perquisitions et les saisies pour en dégager une vue d'ensemble. Dans l'ensemble de la procédure criminelle, ce domaine particulier est en effet spécialement déroutant par sa subtilité et ses particularismes. Prenons par exemple le cas des mandats de perquisition. En plus de l'article 443, qui autorise de façon générale les perquisitions visant des objets reliés à des infractions, le *Code criminel* contient aussi des dispositions traitant expressément des armes à feu, des publications obscènes, des histoires illustrées de crime, des choses et des personnes se trouvant dans des maisons de désordre, de la propagande haineuse et des métaux précieux¹. En dehors du *Code*,