

une incompréhension totale de l'inviolabilité du courrier) par les membres des divers organismes fédéraux, provinciaux et municipaux chargés de l'application de la loi.

L'examen, ou la prise de connaissance, des mentions extérieures des envois et les livraisons surveillées semblent être devenues choses courantes dans certains types d'enquêtes. L'on a dit que rien n'interdisait ces activités et qu'elles n'étaient pas illégales. Pour les besoins de la cause, l'examen des «mentions extérieures des envois» s'entend du relevé de toute donnée figurant sur l'emballage ou l'enveloppe d'un envoi de quelque classe que ce soit, afin d'obtenir des renseignements pour une raison quelconque autre que pour assurer la livraison de l'envoi. Les demandes à ce sujet ont été fréquentes, mais la Commission n'a pas de preuves que les Postes ont accepté d'y donner suite au cours des derniers mois.

L'on a prétendu devant la Commission que les agents des douanes abusaient de leur droit d'inspection des envois. On lui a fait remarquer qu'à l'occasion, ces agents avaient ouvert des lettres sans l'autorisation du destinataire. Les pouvoirs des agents des douanes à cet égard ne sont pas illimités.

La protection du courrier n'embrasse pas seulement la prévention des vols et d'autres actes criminels, mais aussi les Ingérences. Ces dernières peuvent revêtir la forme de l'ouverture des envois, de la lecture ou de l'inspection de leur contenu, de la prise de connaissance des mentions extérieures afin d'en tirer des renseignements qui ne regardent pas le public, ou du retard dans la distribution des envois afin d'en surveiller la livraison.

L'ouverture du courrier n'est pas toujours illégale. Elle peut être faite par des employés des Postes ou d'autres agissant dans le cadre de la loi. D'un autre côté, elle est dans de nombreuses circonstances non seulement illégale mais punissable en vertu de la loi. Il est donc indispensable de passer en revue tous les aspects, légaux et illégaux, de l'ouverture du courrier si l'on veut comprendre le problème, justifier la nécessité légitime d'ouvrir le courrier et le protéger contre les intrusions inadmissibles. L'examen de ces sujets s'est fait sous forme d'une analyse à trois volets:

- l'ouverture du courrier;
- l'ouverture du courrier par les agents des douanes;
- l'examen des mentions extérieures du courrier et la surveillance de sa livraison.

Au moment même de la rédaction du présent rapport, le Parlement est en train d'examiner le Bill C-42, Loi constituant la Société canadienne des

postes. Dans le cadre de son rapport, la Commission s'est toujours efforcée de faire en sorte que ses commentaires s'appliquent aussi bien à la Loi sur les postes qu'au Bill C-42. L'analyse des questions reliées à l'ouverture du courrier exige un examen comparatif de ces deux textes. La Commission présentera donc en parallèle le texte de la loi actuelle et celui du Bill C-42 chaque fois qu'il en est besoin, en particulier lorsqu'ils diffèrent d'une façon importante ou quand de l'avis de la Commission, les dispositions du Bill semblent inadéquates.

La Commission est partie du principe que le courrier est l'objet de droits de propriété bénéficiant de la protection de la loi. En conséquence, s'il est ouvert par quelqu'un d'autre que la personne détenant ces droits — ou sans son consentement — cette ouverture doit être justifiée par des dispositions légales formelles ou par la *common law*. Nombreuses sont les raisons pour lesquelles des individus autres que ceux ayant les droits de propriété peuvent vouloir ouvrir des envois. Citons entre autres: le désir de déterminer l'adresse de l'expéditeur ou du destinataire quand elles ne sont pas clairement indiquées sur l'emballage ou sur l'enveloppe, afin de pouvoir livrer l'envoi; le besoin de déterminer si l'envoi contient ou non des produits dangereux (par exemple, produits chimiques), attentatoires (lettres piégées) ou illégaux (armes à feu, drogues et ainsi de suite); le besoin de déterminer si l'envoi contient des documents de nature illégale (pornographie) ou dangereux pour la sécurité nationale (cas de trahison, sédition, terrorisme); le souci de vérifier si l'envoi correspond aux règles et règlements postaux relatifs à la transmission de courrier par la poste à des tarifs précis. Ces motifs peuvent être invoqués par les autorités postales ou par d'autres personnes comme les agents des douanes ou les responsables du maintien de l'ordre.

Pour simplifier, ces diverses raisons pour ouvrir le courrier peuvent se résumer ainsi:

- (1) l'exécution des tâches courantes et routinières correspondant à l'obligation officielle des Postes de procéder avec efficacité à la levée, l'acheminement et la distribution du courrier;
- (2) la détection des infractions criminelles et autres, ainsi que l'identification et l'arrestation des coupables;
- (3) la détection des produits dangereux contenus dans les envois et la prévention de blessures ou dommages qu'ils peuvent causer;
- (4) la détection et la prévention des menaces à la sécurité nationale, ainsi que l'identification des personnes d'où peuvent venir ces menaces.

D³

L'analyse de cette question suppose que l'on définisse d'abord ce que l'on entend par le mot «courrier». Or, la définition juridique de ce terme est différente de son acceptation courante. De point de vue juridique, le «courrier», que l'on appelle aussi «les envois», change de caractère à compter du moment où il n'est plus en possession de l'expéditeur jusqu'au moment de sa livraison au destinataire. Cette modification de son caractère influe sur la légalité des interventions qui peuvent alors se produire. Certaines interventions sont expressément autorisées par la Loi sur les postes, mais uniquement pour des catégories déterminées d'articles. Il est donc essentiel d'avoir une idée précise de la définition du courrier pour bien comprendre les dispositions de la loi en matière d'intrusion.

L'article 2(1) de la Loi sur les postes déclare:

«'envoi postal' ou 'courrier' signifie un objet transmissible à compter de son dépôt à un bureau de poste jusqu'au moment de sa livraison.»

Au titre de la Loi sur les postes et des règlements postaux, un article quelconque ne constitue du courrier qu'à partir du moment de son dépôt à un bureau de poste et uniquement jusqu'à celui de sa livraison. Durant cette période, il est «en cours de transmission».² Ces deux limites temporelles sont ainsi définies:

Loi sur les postes

«2(1) 'déposer à un bureau de poste' signifie laisser à un bureau de poste ou auprès d'une personne autorisée par le ministre des Postes à recevoir un objet transmissible.

'bureau de poste' comprend tout bâtiment, salle, véhicule, boîte aux lettres ou autre récipient ou endroit autorisé par le ministre des Postes pour le dépôt, la réception, le tri, la manutention ou l'expédition du courrier.

'livraison', relativement au courrier, signifie la livraison au destinataire de ce courrier, et, aux fins de la présente loi,

Bill C-42

«2(1) 'déposer à un bureau de poste' Le fait de laisser un envoi admissible dans un bureau de poste de le confier à une personne que la Société autorise à le recevoir.

'bureau de poste' Lui sont assimilés les contenants, dispositifs ou moyens de transport du courrier que la Société destine au dépôt, à la réception, au tri, au traitement, à la transmission ou à la distribution du courrier.

'distribution' La remise du courrier à son destinataire.

2. L'article 2(2) de la Loi dit «Un article est censé être en cours de transmission à compter de son dépôt à un bureau de poste jusqu'à sa livraison». L'article 2(3) du Bill C-42 est rédigé de la même manière

- a) le fait de laisser le courrier à la résidence ou au siège d'affaires du destinataire,
- b) le dépôt du courrier dans une case postale à serrure ou une boîte postale rurale, ou tout autre récipient pour le courrier,
- c) le fait de laisser le courrier au destinataire, ou à son préposé ou mandataire, ou à toute personne considérée comme autorisée à recevoir le courrier,

selon la manière habituelle de remettre le courrier de ce destinataire, est censé constituer une livraison à celui-ci.»

Ces dispositions indiquent plus ou moins précisément *quand* des articles deviennent du courrier au titre de la Loi; elles n'indiquent en rien *ce qui* constitue un envoi postal pour l'application de ladite Loi. La définition du courrier donnée à l'article 2(1) dit ceci: «envoi postal» ou «courrier» signifie un «objet transmissible», lequel est à son tour ainsi défini:

Loi sur les postes

«objet transmissible» comprend tout ce qui, d'après la présente loi ou quelque règlement, peut être envoyé par la poste.»

(2) Pour l'application de la présente loi, les opérations suivantes sont réputées être des distributions au destinataire si elles sont effectuées de la façon dont le courrier lui est habituellement distribué:

- a) laisser le courrier à la résidence de son destinataire ou à son établissement de commerce,
- b) déposer le courrier dans un endroit prévu pour recevoir le courrier de son destinataire, notamment une case postale à serrure ou une boîte aux lettres rurale,
- c) remettre le courrier à son destinataire ou à toute personne qu'il peut vraisemblablement avoir autorisée à le recevoir, notamment son domestique ou son mandataire.»

Bill C-42

«envois admissibles» S'entend en outre des messages, renseignements, fonds ou marchandises dont la présente loi ou ses règlements prévoit la transmission par la poste.»

Ces définitions sont troublantes. L'utilisation dans la Loi du mot «comprend» et dans le Bill des termes «en outre» soulève une question de droit. Les articles mentionnés dans la Loi (ou le Bill) et les règlements sont-ils les seuls à constituer des objets transmissibles ou n'en représentent-ils qu'une partie?³ Au titre de l'article 6(a) de la Loi, le ministre des Postes peut édicter des règlements «prescrivant, aux fins de la présente loi, ce qu'est une lettre et ce qui constitue un objet transmissible ou un objet non transmissible».⁴

Etant donné que «courrier» ou «envois postaux» signifie un «objet transmissible» ou des «envois admissibles» et que le ministre des Postes peut déterminer ce qui sera ou non transmissible ou admissible, ce dernier a donc toute latitude de décider ce qui constitue du courrier dans le cadre de la législation postale. En fait, ce pouvoir n'a été exercé que pour définir ce qu'est un «objet non transmissible». Aucun règlement ne définit les «objets transmissibles». Un examen soigneux de la Loi et des règlements permet donc de se faire une idée assez précise de ce qui n'est pas du courrier. Il n'est par contre pas toujours possible de dire avec la même précision ce qui constitue du courrier.

Les catégories d'articles constituant des objets non transmissibles sont répertoriés dans le Règlement sur les objets interdits, dont les extraits pertinents figurent à l'annexe E. Il suffira de rappeler ici quelques-unes des caractéristiques marquantes de ces objets pour constater que, dans de nombreux cas, ils comprennent des articles que les autorités postales et les responsables de l'application de la loi auraient tout naturellement tendance à ouvrir. Y figurent en effet:

«les objets qui, de par leur nature ou leur mode d'emballage, peuvent présenter un danger pour les employés de la poste; les objets qui peuvent salir ou endommager d'autres objets de correspondance ou le matériel postal; les substances explosibles.»

Ces divers objets sont expressément désignés «non transmissibles» au titre de la Loi sur les postes aussi bien que des règlements. Ils ne sont donc pas du «courrier» ni des «envois postaux». Les dispositions de la Loi sur les postes qui interdisent les interventions dans l'acheminement du courrier proprement dit (articles 58 et 59)⁵ ne s'y appliquent donc pas. Bien que cela

3. Pour un cas où le mot «comprend» a reçu une très large interprétation, voir R. c. Carter, R. c. Libert (1979), 43 C.C.C. (2d) 553. Pour un cas où il a reçu une interprétation restrictive (exhaustive), voir R. c. Laramée (1972), 9 C.C.C. (2d) 433.

4. L'article 17(1)(a) du Bill C-42 dispose que «... la Société peut prendre les règlements... (a) prescrivant, aux fins de la présente loi et de ses règlements, ce qu'est une lettre et ce qui constitue un envoi admissible, un envoi inadmissible et un

5. Articles 40 et 41 du Bill C-42.

ne signifie pas que toute intervention relative à ce courrier soit toujours légale, cela veut dire cependant que cette intervention ne constitue pas forcément une violation des dispositions de la Loi sur les postes.

Cette analyse peut se schématiser en trois propositions:

- (1) Ce que l'on appelle «courrier» dans la langue de tous les jours n'est souvent pas du courrier en ce qui concerne l'application des dispositions de la Loi sur les postes relatives aux ingérences intéressant le courrier.
- (2) Ce qui constitue du courrier pour l'application de la Loi sur les postes n'est pas clairement défini dans la loi et fait l'objet de règlements édictés par le ministre des Postes.
- (3) Le Règlement sur les objets interdits déclare explicitement qu'un certain nombre d'articles ne constituent pas du courrier au titre de la Loi sur les postes.⁶

Toute réflexion sur la légitimité des interventions en matière de courrier doit tenir compte de ces considérations. Aussi, seules les interventions telles que définies dans la Loi sur les postes sont-elles du domaine de la Commission.

L'ouverture du courrier

L'ouverture du courrier n'est manifestement pas toujours illégale. En fait, la Loi sur les postes l'autorise dans une certaine limite et dans des cas précis pour protéger ses recettes, pour venir en aide à ses clients et pour protéger le public. Les aspects légaux de cette intervention reposent sur la question de savoir si elle constitue ou non une atteinte aux droits acquis de propriété. La première tâche qui s'impose avant de conclure à sa légalité ou à son illégalité dans tel ou tel cas est alors de déterminer qui a droit de propriété sur le courrier en question et la seconde, qui procède à l'ouverture. Cette dernière tâche est le plus souvent très facile, mais la première l'est quelquefois beaucoup moins.

Articles qui ne sont pas «en cours de transmission par la poste»

La propriété des articles avant leur mise à la poste relève généralement de l'expéditeur. L'ouverture d'une article pas encore mis à la poste, le consentement de son propriétaire, le représentant de celui-ci ou toute autre personne le détenant légalement, constitue donc à la fois une infraction

⁶ Le Bill C-42 n'inferme en rien les remarques ci-dessus.

criminelle du type «méfait» comme le précise le Code criminel à son article 387(1)(c) («Commet un méfait quiconque, volontairement, ...empêche, interrompt ou gêne l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien...») et un tort (violation de propriété). Il n'est cependant pas difficile d'imaginer des circonstances en fonction desquelles l'ouverture d'un article, même contrairement à la volonté de son propriétaire ou de la personne qui en a possession, serait légalement justifiée. Cette ouverture interviendra, par exemple, très légalement lors de l'exécution d'un mandat de perquisition effectuée au titre de l'article 443 du Code criminel ou d'une perquisition sans mandat conformément à l'article 99 du Code criminel (perquisition pour la recherche d'armes prohibées) ou de l'article 10 de la Loi sur les stupéfiants (perquisition pour la recherche de stupéfiants illégaux). Les mêmes considérations s'appliquent à l'ouverture des articles déjà acheminés par les Postes et livrés à leur destinataire.

Courrier «en cours de transmission par la poste»

Alors que les justifications légales de toute ouverture du courrier avant son dépôt dans un bureau de poste tel que défini dans la Loi sur les postes s'appliquent exactement avec la même force après sa distribution, les règles sont différentes quand un article est en cours de transmission. Tout d'abord, les droits de propriété d'un article passent en général de l'expéditeur au destinataire au moment de la mise à la poste... bien qu'il n'en soit pas toujours ainsi. C'est l'article 41 de la Loi sur les postes qui entre ici en jeu. Il déclare:

«Sous réserve des dispositions de la présente loi et des règlements relatifs aux objets non livrables, les objets transmissibles deviennent la propriété de la personne à qui ils sont adressés dès qu'ils sont déposés à un bureau de poste.»⁷

Il faut ici noter deux points. L'article 41 ne fait référence qu'aux objets transmissibles et le titre de propriété du destinataire de ces objets est soumis aux «dispositions de la présente loi et des règlements relatifs aux objets non livrables». Cela laisse entière la question de savoir qui est propriétaire des objets non livrables confiés à un bureau de poste, et qui a la propriété des objets transmissibles en cours de transmission mais qui sont, pour une raison ou pour une autre, non livrables. Les articles 44 et 45 prévoyant le traitement de ces derniers, l'on peut supposer qu'ils sont, en partie du moins, devenus biens du ministère.

Toujours dans le cadre de la présente analyse, l'article 41 de la Loi sur les postes permet d'identifier trois catégories distinctes d'articles, dont deux

7. Le Bil C-42 ne contient pas de disposition semblable.

peuvent être définies comme du «courrier» au sens de la Loi: les objets transmissibles livrables et les objets transmissibles non livrables. La troisième est celle des objets non transmissibles qui ne sont pas légalement du courrier.

La Loi sur les postes comporte deux sortes de dispositions traitant de la légalité de l'ouverture du courrier. Celles qui, explicitement ou implicitement, autorisent cette ouverture, et celles qui, explicitement ou implicitement, l'interdisent. L'application de ces dispositions aux envois postaux en cours de transmission varie suivant celle des trois catégories ci-dessus à laquelle appartiennent les articles en question.

Dispositions autorisant l'ouverture du courrier

La disposition de portée la plus étendue autorisant l'ouverture du courrier «en cours de transmission» figure à l'article 5(1)(r) de la Loi sur les postes⁸, où il est stipulé que le ministre des Postes peut:

«décider dans un cas particulier si les conditions auxquelles un objet transmissible peut être envoyé par la poste ont été observées, et, à cette fin, ouvrir tout courrier autre que des lettres confiées à la poste.»⁹

L'article 5(3) de la Loi permet au ministre des Postes de déléguer l'autorité qu'il a en matière d'ouverture du courrier «autre que des lettres confiées à la poste» au titre de l'article 5(1)(r) «aux sous-ministres adjoints des Postes, aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs de districts postaux du ministère des Postes».

Il faut ici noter tout d'abord que le droit d'ouvrir du courrier exposé à l'article 5(1)(r) ne fait référence qu'au courrier tel qu'il est défini dans la Loi sur les postes. Il ne s'étend donc pas aux objets non transmissibles qui, par définition, ne constituent pas du courrier aux termes de la Loi.

Trois autres dispositions de la Loi sont ici d'une importance toute spéciale. Les premières permettent au ministre des Postes d'émettre des règlements établissant ce qu'est un «objet transmissible» ou un «objet non transmissible» (article 6(a)) et de décider dans les cas particuliers si un article

⁸ L'article 17(1)(e) du Bill C-42 comporte une disposition équivalente

⁹ L'article 2(1) de la Loi sur les postes définit une «lettre confiée à la poste» comme «toute lettre déposée à un bureau de poste, que cette lettre soit adressée à une personne réelle ou fictive, qu'elle ne porte pas d'adresse, et qu'elle soit destinée à être transmise par la poste ou non, depuis son dépôt à un bureau de poste jusqu'au moment de la livraison, et comprend tout paquet affranchi ou affranchissable au tarif de port prévu pour les lettres...»

Le Bill C-42 ne définit pas une «lettre confiée à la poste»

est un «objet transmissible» ou non (article 5(1)(p)). La troisième disposition est exposée à l'article 6(g). Il permet au ministre des Postes d'émettre des règlements

«portant exclusion d'objets non transmissibles de la poste et décrétant leur renvoi à l'expéditeur ou quelque autre façon d'en disposer...»

Aucun des règlements promulgués au titre de ces dispositions ne résout convenablement le problème essentiel. Ils ne donnent nulle part un droit quelconque d'ouvrir des articles postés afin de vérifier s'ils contiennent des «objets non transmissibles». Il semblerait donc que le droit d'ouvrir le courrier (autre que les «lettres confiées à la poste») ou de déterminer s'il constitue bien un objet transmissible ne puisse dériver que de la combinaison de deux lois. Les dispositions générales de l'article 5(1)(p) de la Loi sur les postes autorisent le ministre des Postes, un sous-ministre adjoint des Postes ou un directeur du ministère des Postes (article 5(4)) de «décider, dans tout cas particulier, ce qu'est une lettre, un objet transmissible ou un objet non transmissible». Etant donné qu'un «objet non transmissible» ne peut pas toujours être identifié par un examen externe, il est alors nécessaire de recourir aux dispositions de l'article 26(2) de la Loi d'interprétation, qui se lit comme suit:

«Lorsqu'une personne, un employé ou fonctionnaire reçoit le pouvoir d'accomplir ou de faire accomplir une chose ou un acte, tous les pouvoirs nécessaires pour mettre cette personne, cet employé ou ce fonctionnaire en état d'accomplir ou de faire accomplir cette chose ou cet acte sont aussi censés lui être conférés.»

On peut très raisonnablement prétendre que cet énoncé autorise l'ouverture du courrier dans le cadre de l'exercice des pouvoirs conférés en vertu de l'article 5(1)(p) de la Loi sur les postes. Le Bill C-42 est beaucoup plus clair à cet égard. Son article 17(1)(e) semble résoudre ce dilemme.

Alors que l'article 5(1)(r) n'autorise pas l'ouverture d'un envoi pour déterminer s'il contient un objet transmissible, il autorise l'ouverture des objets transmissibles autres que les lettres confiées à la poste afin de vérifier s'ils répondent à toutes les conditions régissant leur acheminement par la poste. Les dispositions ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires des Postes, à l'exclusion de toute autre personne. Elles ne donnent pas non plus le droit d'ouvrir le courrier pour un motif autre que la détermination du respect des conditions d'expédition par la poste. S'il existe des pouvoirs autorisant des personnes autres que les fonctionnaires des Postes à ouvrir du courrier ou autorisant ces fonctionnaires à l'ouvrir pour des motifs autres que ceux exposés dans la Loi sur les postes, les dispositions relatives à ces pouvoirs se trouveront donc ailleurs dans la Loi en question.

L'article 7 de celle-ci (article 39(1) du Bill C-42) traite des moyens auxquels peut avoir recours le ministre des Postes chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne:

Loi sur les postes

Bill C-42

- «7.(a) au moyen de la poste,
- (i) commet ou tente de commettre une infraction, ou
- (ii) aide, incite ou pousse une personne à commettre une infraction, ou,
- (b) dans l'intention de commettre une infraction, emploie la poste pour atteindre son but.»

- «39.(1)(a) soit utilise le courrier, selon le cas:
- (i) pour commettre une infraction ou tenter de la commettre;
- (ii) pour aider, encourager ou inciter une personne à commettre une infraction ou lui conseiller de la commettre;
- (b) soit, avec l'intention de commettre une infraction, utilise le courrier pour en arriver à ses fins;
- (c) soit, autrement qu'avec du courrier, aide, encourage ou incite une personne à commettre une infraction au moyen du courrier ou lui conseille de la commettre.»

La très large référence aux «infractions» de l'article 7 est valable pour toutes les lois, fédérales et provinciales, comme pour les arrêtés municipaux.¹⁰ Le ministre des Postes peut interdire la livraison du courrier que la personne en question a expédié ou doit recevoir. L'article 7(8)(b) autorise le ministre des Postes à «détenir ou retourner à l'expéditeur tout courrier adressé à la personne en cause et toute chose que cette dernière a déposée à un bureau de poste». L'article 7(8)(c) permet également au ministre de

«déclarer que tout courrier détenu d'après l'alinéa b) est objet non livrable, et tout courrier ainsi déclaré non livrable doit être traité selon les règlements qui s'y rattachent.»

Les règles de traitement du courrier non livrable sont complexes. Elles varient selon que l'envoi porte une adresse de destination ou une adresse de

¹⁰ Pour les cas justifiant cette interprétation, voir R. c. Somerville, (1963), 3 C.C.C. 240; R. c. Howard (1972), 18 C.R.N.S. 395, et R. c. Stratton (1978), 3 C.R. (3d) 289.

renvoi complètes et exactes, selon que ces adresses se situent au Canada ou à l'étranger et selon la catégorie de courrier. D'après l'article 11 du Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés:

«Un envoi tombé en rebut qui ne peut ni être réexpédié ni être renvoyé à l'expéditeur parce que le pli est revêtu d'une adresse incomplète ou inexacte doit être transmis au bureau des rebuts régional compétent et

(a) être ouvert afin de voir s'il renferme l'adresse de l'expéditeur ou du destinataire, dans le cas d'un envoi déposé au Canada...»

C'est la seule disposition du règlement en question qui confère expressément le droit d'ouvrir du courrier.

Son article 19 précise que:

«Nonobstant le présent règlement, les envois tombés en rebut qui sont des objets non transmissibles aux termes du Règlement sur les objets interdits doivent être traités conformément aux dispositions de ce règlement.»

Le fait que cet article place des objets non transmissibles sous l'égide du Règlement sur les objets interdits ne répond en rien aux questions sur l'ouverture du courrier. Le Règlement ne contient en effet aucune disposition autorisant expressément cette dernière. Le droit d'ouvrir le courrier en vertu de ce Règlement doit être tiré soit des dispositions relatives à la destruction et aux autres modes de traitement des objets non transmissibles, soit des dispositions de l'article 26(2) de la Loi d'interprétation.

L'article 7(5) de la Loi sur les postes prévoit que tout courrier détenu conformément à l'article (8)¹¹ peut être livré à la commission chargée de revoir les ordres d'interdiction donnés aux termes de cet article. Cette commission de révision peut ouvrir et examiner ce courrier avec le consentement de la personne contre laquelle a été émis cet ordre d'interdiction.

Une autre disposition de la Loi sur les postes, qui semble conférer un droit limité d'ouverture du courrier en cours de transmission, figure à l'article 14. Il dit, comparativement au Bill C-42:

Loi sur les postes

«14. Sous réserve de tout règlement permettant le paiement du port par le destinataire et sauf

Bill C-42

«17.(1). . . la Société peut prendre les règlements...

(1) régissant l'ouverture du courrier afin de déterminer, s'il

11. Article 39(7) du Bill C-42.

les dispositions d'une convention ou arrangement que mentionne l'alinéa 5(1)(j), toute lettre confiée à la poste, sur laquelle aucun affranchissement n'a été acquitté par l'expéditeur, doit être considérée et traitée comme un objet non livrable.¹²

s'agit d'un envoi non distribuable;

(g) précisant le sort des envois inadmissibles, des envois non distribuables et du courrier insuffisamment affranchi, y compris la façon de disposer de ce qui s'y trouve...»¹³

L'article 44 de la Loi sur les postes¹⁴ précise en outre que:

«Tous objets non livrables et tous objets non transmissibles trouvés dans le courrier doivent être envoyés à la section du ministère établie par le ministre des Postes pour les recevoir, et ils doivent être traités selon que le prescrivent les règlements.»

L'article 2(1) de la Loi¹⁵ disant de son côté:

«'objet non livrable' signifie le courrier qui, pour une raison quelconque, ne peut pas être livré au destinataire et comprend tout courrier dont la livraison est interdite par la loi ou qui est refusé par le destinataire ou à l'égard duquel le port exigible n'est pas payé par l'expéditeur sur demande.»

La même définition des objets non livrables figure à l'article 2 du Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés.

Tout autre droit d'ouvrir le courrier au titre de ces deux règlements ne peut être traduit que de façon implicite, avec peut-être l'aide de l'article 26(2) de la Loi d'interprétation. Il est cependant à retenir que par leur définition des «objets non livrables» qui inclut «tout courrier dont la livraison est interdite par la loi», la Loi sur les postes et les règlements font entrer dans cette catégorie la plupart des articles que les autorités postales ou policières seront portées à ouvrir. La distribution de substances ou d'objets tel que les stupéfiants interdits, les armes à feu prohibées et les substances explosives destinées à servir à des fins illégales est sans aucun doute interdite par la loi (articles 80 et 92 du Code criminel entre autres). Tout droit d'ouvrir le

¹² L'article 5(1)(m) de la Loi sur les postes autorise le ministre des Postes à «établir une section du ministère ou sont reçus les objets non transmissibles et le courrier non livrable et où il en est disposé conformément à la présente loi et aux règlements...»

¹³ Ces dispositions résoudraient nombre des incertitudes actuelles quant au droit d'ouvrir le courrier (tout au moins autre que les «lettres») afin de déterminer s'il constitue un «objet non transmissible» ou du «courrier non livrable».

¹⁴ Article 39(8) du Bill C-42

¹⁵ Le Bill C-42 ne contient pas de disposition semblable

courrier qui peut dériver des termes des règlements en question ne s'applique cependant très clairement qu'aux fonctionnaires des Postes et pas à d'autrui.

L'ouverture du courrier par les agents des douanes

L'article 46 de la Loi sur les postes et l'article 38 du Bill C-42 traitent de l'inspection du courrier international à son arrivée dans le cadre des règles d'importation et du contrôle douanier. Ils disposent que:

Loi sur les Postes

«46.(1) Tout le courrier provenant d'un pays autre que le Canada, qui renferme ou qu'on soupçonne de renfermer quelque objet assujéti à la douane ou à d'autres droits ou taxes d'importation ou un objet dont l'importation est interdite, doit être soumis à l'examen d'un préposé des douanes.

(2) Un préposé des douanes peut ouvrir tout courrier, sauf les lettres, qui lui est soumis en vertu du présent article, et il peut

(a) faire ouvrir les lettres en sa présence par leur destinataire ou une personne autorisée par celui-ci; ou

(b) au choix du destinataire, ouvrir lui-même les lettres avec la permission écrite de leur destinataire;

et lorsque le destinataire d'une lettre est introuvable ou qu'il refuse d'ouvrir la lettre, le préposé des douanes retourne celle-ci aux postes canadiennes et

Bill C-42

«38.(1) Le courrier provenant de l'étranger doit être rendu accessible à un agent des douanes, pour examen, s'il contient ou si l'on soupçonne qu'il contient un article dont l'importation est interdite ou qui est assujéti aux douanes ou à d'autres droits d'importation.

(2) A l'exception des lettres, les agents des douanes peuvent ouvrir le courrier mis à leur disposition et ils peuvent, selon le cas:

(a) faire ouvrir les lettres, en leur présence, par leur destinataire ou par une personne qu'il a autorisée à cet effet;

(b) au choix du destinataire, ouvrir les lettres eux-mêmes s'ils ont la permission écrite du destinataire.

L'agent des douanes doit renvoyer à la Société, pour qu'il en soit disposé conformément aux règlements applicables aux envois non distribuables, les let-

elle doit être traitée comme objet non livrable en conformité des règlements.

(3) Un préposé des douanes doit traiter tout courrier à lui soumis en vertu du présent article, selon les lois relatives aux douanes et à l'importation des marchandises. Sur l'observation de ces lois, il peut livrer ledit courrier au destinataire, sous réserve de l'acquiescement de tout affranchissement manquant à son égard, ou le retourner aux postes canadiennes pour qu'il soit transmis par la poste de la façon ordinaire.

(4) Tout objet non transmissible trouvé par un préposé des douanes dans le courrier à lui soumis d'après le présent article doit être envoyé au ministre des Postes pour qu'il soit traité en conformité des règlements.»

tres adressées à un destinataire qui est introuvable ou refuse de les ouvrir.

(3) Les agents des douanes s'occupent du courrier auquel ils ont accès en vertu du présent article conformément à la législation concernant les douanes et l'importation de marchandises; sous réserve de cette législation, ils distribuent, après paiement du port, ce courrier à leur destinataire ou le renvoient à la Société.

(4) Les envois inadmissibles que trouvent les agents des douanes dans du courrier auquel ils ont accès en vertu du présent article sont traités conformément aux règlements.»

Le droit d'ouvrir le courrier conféré par l'article 46(2) de la Loi sur les postes comporte un certain nombre de limites importantes. Tout d'abord, l'article 46(1) le restreint au courrier international arrivant au Canada. En second lieu, il fait une distinction entre les lettres et les autres catégories de courrier. La Loi sur les postes ne contient cependant aucune définition de ce qu'est une lettre. Ce qui est précisément couvert par l'article 46(2) n'est donc pas très clair, bien que l'article 5(1)(p) de la Loi¹⁶ permette aux fonctionnaires des Postes de décider, dans des cas particuliers, si un article est ou n'est pas une «lettre».

L'absence de définition de «lettre» est l'un des sujets majeurs de frictions entre les dirigeants des Postes qui doivent assurer l'inviolabilité du courrier, et les agents des douanes qui sont chargés de veiller au respect des tarifs douaniers et qui, à ce titre, veulent un accès étendu au courrier international. La Commission a ainsi relevé dans une lettre émanant de la

16. Article 17(1)(a) du Bill C-42.

Direction des services de sécurité et des enquêtes des Postes le souci qui lui causait l'ouverture de certaines lettres, par des agents des douanes, sans le consentement des destinataires.

En octobre 1978, les dirigeants des Douanes ont fait savoir à leurs agents qu'ils pouvaient ouvrir le courrier de première classe, puis en informer le destinataire en fixant à l'article intéressé un imprimé de réclamation. Les Postes s'y opposèrent avec vigueur. La Commission a également appris que ces instructions aux agents des douanes étaient conformes aux règlements internes distribués aux membres de la Gendarmerie royale du Canada (qui peuvent exercer les pouvoirs d'agents des douanes). La haute direction des Postes a refusé de se plier à ces instructions et a ordonné à ses employés de ne pas en tenir compte.

Le sous-ministre des Postes écrivit alors au Sous-ministre du Revenu national (Douanes et accise), lui proposant que lorsqu'un doute existait, l'article soit traité comme une «lettre».

Il lui en outre écrit ceci: (traduction)

«Je demanderais également que tout envoi de première classe qui a été ouvert porte une indication précisant qu'il a été ouvert et examiné par les agents des douanes.

«Bien que cela ne corresponde pas pleinement à vos besoins opérationnels non plus qu'à vos soucis quant à la validité des restrictions imposées par la Loi sur les stupéfiants ou la législation en matière d'enquêtes, ce sont les mesures les plus raisonnables qui puissent se prendre en l'absence d'un pouvoir légal précis permettant à vos agents d'ouvrir tout le courrier.»

Le défaut d'accord aboutit en 1979 à la directive D-44/79 des Douanes intitulée «Customs Procedure for Examination of Goods Arriving by Mail» (Méthodes d'inspection douanière des marchandises arrivant par la poste), qui peut se traduire ainsi:

«... aux fins de la présente instruction, 'lettre' signifie tout article dont on peut raisonnablement supposer que la correspondance constitue l'essentiel de son contenu et qui arrive dans une enveloppe. En foi de quoi:

- (i) les agents des douanes peuvent, à des fins d'inspection et sans la permission expresse du destinataire, examiner tout ce qui est dans un paquet ou un colis et que tout un chacun peut considérer comme une marchandise ou des objets, ainsi que tout autre article qui ne constitue pas une lettre au titre de la présente instruction.»

Par le passé, les Postes faisaient appel au simple bon sens pour établir la définition d'une lettre et appliquaient donc simplement cette définition au

courrier de première classe. Un objet de 30 kg pouvant maintenant être envoyé en première classe, cette définition n'est plus utile. D'un autre côté, les articles qui semblent, pour l'essentiel, ne contenir que du matériel écrit et qui sont sous enveloppe devraient, au nom du simple bon sens, être soustraits à l'inspection arbitraire des agents des douanes.

Comme les autres dispositions de la Loi sur les postes qui confèrent des pouvoirs d'ouverture du courrier, l'article 46 emploie expressément le mot «courrier». Par définition, il ne s'applique donc pas aux «objets non transmissibles». L'article 46(4) de la Loi dit très clairement que les objets non transmissibles trouvés par un agent des douanes ne doivent pas être ouverts, mais envoyés au ministre des Postes pour qu'ils soient traités en conformité avec le Règlement sur les objets interdits.

Dispositions interdisant l'ouverture du courrier

Trois autres articles de la Loi sur les postes (58, 59 et 43) renferment des interdictions directes ou indirectes concernant l'ouverture du courrier. L'article 58 (l'article 40 du Bill C-42) se lit comme suit:

Loi sur les postes

«58. Est coupable d'un acte criminel quiconque illégalement ouvre, ou volontairement garde, cache, retarde ou retient, ou est la cause ou permet que soit illégalement ouvert, gardé, caché ou retenu, un sac postal, une lettre confiée à la poste, un autre envoi postal ou un récipient autorisé par le ministre des Postes pour le dépôt du courrier, que le délinquant en ait obtenu la possession en le trouvant ou autrement.»

Bill C-42

«40. Commet une infraction quiconque, sans excuse légitime, sciemment ouvre, garde, cache, retarde ou retient un sac postal, du courrier ou un contenant ou dispositif que la Société destine au dépôt du courrier ou sciemment permet que soient commises ces actions.»

Cet article 58 de la Loi est le seul qui interdise explicitement l'ouverture du courrier. La différence dans le texte de l'article 40 du Bill C-42 est importante. L'utilisation des termes «... sans excuse légitime, sciemment...» rend bien plus difficile la poursuite pour infraction et entreint le principe de l'inviolabilité du courrier.

c c

L'ouverture du courrier conformément aux autorisations légales formelles déjà mentionnées ne constitue manifestement pas de violation des dispositions de l'article 58. La Commission a remarqué par ailleurs que certaines dispositions légales qui n'autorisent pas explicitement l'ouverture du courrier peuvent, implicitement, la justifier. On ne saurait dire cependant très clairement si ces dispositions ont préséance sur les restrictions imposées par l'article 58.

La portée exacte de ce qui constituerait une ouverture illégale du courrier au titre de ce même article 58 de la Loi sur les postes ne peut convenablement s'évaluer qu'à l'obscurité lumineuse de l'énigmatique article 43 de cette même loi se lit comme suit:

«Nonobstant les dispositions de quelque autre statut ou loi, nul objet ne peut être réclamé, saisi ou détenu pendant qu'il est en cours de transmission par la poste, sauf de la manière prévue par la présente loi ou les règlements.»¹⁷

La relation entre cette disposition et ce que prévoit l'article 58 tient essentiellement à ceci: est-ce que l'ouverture du courrier signifie dans tous les cas qu'un objet a été «réclamé, saisi ou détenu»? Cela n'a pas jusqu'ici été clairement déterminé.

Une ouverture du courrier impliquant qu'un objet quelconque a été «réclamé, saisi ou détenu» alors qu'il était «en cours de transmission par la poste» est illégale au titre de l'article 58, à moins d'être autorisée par une autre disposition de la Loi sur les postes ou des règlements postaux. Les premiers mots de l'article 43 («Nonobstant les dispositions de quelque autre statut ou loi...») peuvent invalider tout argument visant à justifier l'ouverture du courrier en vertu de dispositions légales autres que celles de la Loi sur les postes et des règlements en vertu de cette loi, pour autant que l'on puisse dire que cette ouverture du courrier suppose qu'un objet quelconque a été «réclamé, saisi ou détenu» alors qu'il était «en cours de transmission par la poste». Ainsi, l'ouverture du courrier ne peut se justifier ni en vertu d'un mandat de perquisition ni au titre des dispositions du Code criminel sur les perquisitions sans mandat, non plus que des pouvoirs de fouille et d'inspection conférés par la Loi sur les douanes, ni même au nom de la défense de nécessité, si cela signifie qu'un objet quelconque a été «réclamé, saisi ou détenu» alors qu'il était «en cours de transmission par la poste».

Enfin, l'article 43 de la Loi sur les postes n'est pas la seule limitation de «légalité» dont il a fallu tenir compte en examinant l'article 58 de cette même loi. L'article 387(1) du Code criminel dispose que:

17. La Commission n'a pas trouvé de disposition semblable dans le Bill C-42.

- «Commet un méfait, quiconque, volontairement,
- (a) détruit ou détériore un bien,
 - (b) rend un bien dangereux, inutile, inopérant ou inefficace,
 - (c) empêche, interrompt ou gêne l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien, ou
 - (d) empêche, interrompt ou gêne une personne dans l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien.»

Pour pouvoir dire dans un cas quelconque que l'ouverture du courrier est «illégal» aux termes de ce paragraphe du Code criminel, il faut d'abord être en mesure de déterminer qui a les droits de propriété et qui procède à l'ouverture. Il est permis de croire que même les dispositions de la *common law* relatives à la violation de propriété et à la détention illégale de biens meubles (y compris le courrier) peuvent également servir à déterminer la «légalité» de l'ouverture du courrier aux fins de l'application de l'article 58 de la Loi sur les postes. Il est manifestement très difficile de fixer avec certitude les limites légales de l'interdiction de l'ouverture du courrier.

L'examen des mentions extérieures du courrier et la surveillance de sa distribution

Si les activités des forces de l'ordre qui exigent la collaboration des employés des Postes pour l'examen des mentions extérieures du courrier et la surveillance de sa distribution ne violent aucun autre article de la Loi sur les postes, elles peuvent constituer une infraction en vertu de l'article 59 de la Loi qui, corrélativement à l'article 41 du Bill C-42, dispose que

Loi sur les postes

«59. Est coupable d'un acte criminel quiconque abandonne du courrier ou un moyen de transport du courrier, ou en entrave ou volontairement en retarde le passage ou la marche.»

Bill C-42

«41. Commet une infraction quiconque, sans excuse légitime, en connaissance de cause, d'une part soit abandonne ou retient un moyen de transport du courrier soit gêne ou retarde son fonctionnement ou, d'autre part, entrave ou retarde l'acheminement du courrier, abandonne du courrier ou commet une erreur de tri.»

Dans la mesure où l'examen, ou la prise de connaissance, des mentions extérieures des envois et la surveillance de leur distribution entravent ou volontairement retardent le courrier, ces actions sont interdites par l'article

59 de la Loi sur les postes. Il faut cependant noter que, comme les autres dont on a parlé jusqu'ici, cet article fait expressément référence au «courrier».

L'absence de l'adverbe «illégalement» dans l'article 59 de la Loi sur les postes élimine les justifications qui pourraient dériver d'autres articles et d'autres lois susceptibles de s'appliquer à l'article 58 de cette même loi. En fait, même si l'ouverture du courrier était considérée comme «légale» en vertu des articles 43 et 58, elle pourrait rester une infraction au titre de l'article 59 si elle entrave ou volontairement retarde le passage ou la marche du courrier en question.

En résumé, lorsque l'on examine la légalité des interventions dans l'acheminement du courrier, les articles 58 et 59¹⁸ déclarent qu'est coupable d'une infraction quiconque:

Article 58:

ouvre illégalement du courrier;
garde volontairement du courrier;
cache volontairement du courrier;
retarde volontairement du courrier;
retient volontairement du courrier;
est la cause ou permet que du courrier soit illégalement ouvert,
gardé, caché ou retenu.

Article 59:

abandonne du courrier;
en entrave l'acheminement.

Et par implication:

prend connaissance des mentions extérieures du courrier si cela implique un retard;
participe à une distribution surveillée, si cela signifie que le courrier est retardé ou retenu.

Seule la première de ces infractions possibles¹⁹ a été ici examinée en détail et il n'est pas question d'en faire autant pour chacune des autres.

18. Articles 40 et 41 du Bill C-42.

19. A la lumière de la décision prise par la Cour suprême du Canada dans le cas R. c. Sault Ste-Marie (1978), 3 C.R. (3d) 30, on peut prétendre que les articles 58 et 59 de la Loi sur les postes n'auraient pas dû être vus comme constituant un certain nombre d'infractions distinctes, mais comme répertoriant différents moyens de commettre la même infraction. La signification de la décision de la Cour suprême tranque cependant quelque peu de clarté à cet égard.

Certains commentaires généraux sur la portée de ces infractions doivent cependant être ici formulés.

Il est facile de voir comment les activités reliées à l'ouverture, l'inspection et la saisie du courrier peuvent facilement correspondre à l'exécution de la plupart des infractions sinon toutes les infractions, établies par les articles 58 et 59.

La prise de connaissance des mentions extérieures du courrier ou la participation à une distribution surveillée seraient très probablement une infraction au titre de l'article 59. Des *dicta* récents adoptés à l'unanimité par la Cour suprême du Canada établissent clairement que, lorsqu'il est employé dans le corps de dispositions créant des infractions, comme c'est le cas pour les articles 58 et 59 de la Loi sur les postes, le terme «volontairement» exige un peu plus que la preuve d'un *actus reus* en ce qui trait à l'infraction.²⁰

En second lieu, quelque apparence du contraire que puissent présenter les articles 58 et 59, les règles normales de l'interprétation légale ne leur permettent pas de rendre illégale une action explicitement autorisée par un autre article de la Loi sur les postes. Ainsi, par exemple, que l'ouverture du courrier le retarde ou non volontairement, si cette ouverture est autorisée ailleurs dans la Loi (ou les règlements), elle ne constitue pas une infraction au titre des articles 58 et 59.

Troisièmement, l'on a quelquefois prétendu que si l'ouverture du courrier ou la prise de connaissance des mentions extérieures se faisaient sans que le courrier soit enlevé des locaux des Postes où il est normalement manipulé, on ne considérerait probablement pas que ce courrier a été retardé, retenu, entravé, gardé et ainsi de suite, dans le sens où ces termes sont employés dans les articles 58 et 59. Bien que la Commission n'ait connaissance d'aucune décision judiciaire confirmant ou invalidant cette interprétation, il y a de fortes raisons de penser qu'elle est erronée. Beaucoup plus plausible serait une interprétation s'appuyant sur les modalités normales de manipulation du courrier et sur les objectifs des Postes. Même si ces derniers ne figurent pas expressément dans la Loi sur les postes²¹, l'on peut déduire des dispositions générales de celle-ci qu'ils ont pour but l'efficacité de la levée, du transport et de la distribution du courrier²². Dans ce contexte, les actions entreprises par le personnel des Postes dans le cadre des opérations

20 Voir R. c. Sault Ste-Marie (1978), 3 C.R. (3d) 30.

21 A noter que l'article 5 du Bill C-42 qui propose une «Loi constituant la Société canadienne des postes» détaille la mission de cette société que l'on envisage de créer.

22 Voir l'article B(1) de la Loi sur les postes.

normales de traitement du courrier et n'entrant pas en conflit avec l'efficacité de la levée, du transport et de la distribution du courrier, ne seront pas considérées comme un retard, une détention, une entrave, et ainsi de suite, au sens des articles 58 et 59. D'un autre côté, toute intervention ne faisant pas partie des opérations normales de traitement du courrier et poursuivant un but autre que les objectifs fondamentaux des Postes (par exemple pour l'application du Code criminel ou dans le cadre des services relatifs à la sécurité nationale) serait normalement considérée comme un retard, une détention, une entrave et ainsi de suite, au sens des articles 58 et 59, que ces actions se soient déroulées dans les locaux des Postes ou non et qu'elles aient été effectuées par des employés des Postes ou par d'autres personnes.

La protection légale dont bénéficient les communications téléphoniques s'étend pour nombre de gens au secret quant à l'origine et à la destination des appels. En fait, si ces données n'étaient pas protégées, la sauvegarde du caractère confidentiel des communications téléphoniques n'aurait que peu de valeur. Par analogie, l'inviolabilité du courrier exige que les adresses figurant sur les enveloppes ou les emballages soient à l'abri de toute intrusion anormale ou, sur ce plan précis, de toute intervention dans sa distribution.

L'interception du courrier pourra, bien entendu, se faire avec le consentement préalable du destinataire. Certains dignitaires canadiens et étrangers ont demandé l'inspection de leur courrier en vue d'intercepter les envois contenant des explosifs ou d'autres substances dangereuses. Ces interceptions « autorisées » ne sont en aucun cas illégales.

Conclusions sur les dispositions légales relatives à l'ouverture du courrier

La législation régissant l'ouverture du courrier est dispersée dans toute une série de dispositions statutaires et dans la *common law*, dont la signification et l'application sont souvent peu claires et peu sûres. Non seulement la terminologie utilisée est-elle souvent vague quant à sa portée en matière d'ouverture du courrier, mais certains des termes fondamentaux n'ont pas été définis du tout ou sont sujets à interprétation par les règlements ou, le cas échéant, selon le bon vouloir des fonctionnaires. En outre, même lorsqu'ils sont définis dans la Loi sur les postes, divers termes sont employés sans tenir compte de la définition contenue dans la Loi. Ainsi, en dépit du fait que « courrier » soit défini à l'article 2(1) de la Loi sur les postes comme signifiant un « objet transmissibles », d'autres dispositions de la Loi et des règlements postaux parlent de la possibilité de trouver des « objets non

transmissible», dans le «courrier», ce qui donne à entendre que dans cette Loi et ces règlements, l'expression «courrier» ne s'applique pas seulement aux «objets transmissibles». Etant donné que la législation relative à la légalité de l'ouverture du courrier repose si souvent sur le fait de savoir si des articles sont oui ou non du courrier livrable, du courrier non livrable ou des objets non transmissibles, cette incohérence ajoute à la confusion dans laquelle baignent les pouvoirs légaux d'ouverture du courrier.

La confusion manifeste des dispositions qui explicitement ou implicitement autorisent l'ouverture du courrier est aggravée par le fait qu'une seule des trois dispositions de la Loi sur les postes (dont on peut dire qu'elles interdisent l'ouverture du courrier dans certaines circonstances) fait expressément référence à cette question. Même cette disposition y ajoute le qualificatif «illégalement», dont l'application précise est difficile à déterminer dans tous les cas.

Le manque de clarté des dispositions légales relatives à l'ouverture du courrier crée de graves problèmes. Sur le plan judiciaire, il oblige à mettre en équilibre les diverses valeurs sociales. D'un côté, les tribunaux ont l'obligation de veiller à la sauvegarde des droits fondamentaux consacrés par la Déclaration canadienne des droits et de ceux découlant de la *common law*. De l'autre, ils se doivent d'être sensibles aux droits de la société en général et de maintenir un juste équilibre entre ces intérêts divergents. Au Canada, les juges ont toujours fait preuve d'une grande prudence dans l'interprétation des lois en partant du principe qu'un juge ne fait pas la loi mais lui donne un sens et l'interprète.

Pour les autorités, postales ou autres, qui, légitimement, ont à ouvrir le courrier dans des circonstances particulières et qui n'ont normalement pas une formation de juriste, le manque de clarté se traduit par l'existence d'un système légal qu'il n'est pas possible d'appliquer en toute sérénité et confiance. De l'un et l'autre de ces points de vue, comme de celui du simple citoyen qui peut très légitimement vouloir savoir qui a ouvert son courrier et dans quelles circonstances, une clarification et une simplification de la législation postale sont manifestement un impératif.

Chapitre 6

La question d'accorder le titre d'agent de la paix

— propositions et recommandations

Etant donné la division des pouvoirs entre le fédéral et les provinces en matière de droit pénal, il est essentiel de tenir compte de l'opinion des gouvernements provinciaux avant de décider s'il importe ou non d'accorder aux inspecteurs des Postes le titre d'agent de la paix. Les procureurs généraux des provinces y sont les légistes suprêmes et il convient de porter une attention toute spéciale aux difficultés pouvant survenir du fait que des employés fédéraux exerceraient alors les pouvoirs d'agents de la paix, sans pour autant dépendre des autorités compétentes.

Les procureurs généraux provinciaux qui ont exprimé leur opinion devant la Commission ont reconnu que le gouvernement fédéral avait une responsabilité envers les contribuables canadiens en ce qui concerne la protection des ses biens. Ceci étant dit, il y a lieu de restreindre l'attribution du titre d'agent de la paix (ou des pouvoirs normalement réservés aux agents de la paix) aux situations où les exigences de sécurité l'emportent clairement sur toutes les autres considérations pratiques et toutes celles de juridiction. Il faudra toujours déterminer si la tâche ne peut pas être accomplie sans attribution de pouvoirs spéciaux. Comme corollaire à ce principe, les personnes demandant semblables pouvoirs devront d'abord épuiser tous les autres moyens d'accomplir cette tâche. Ce n'est que lorsque les pouvoirs généraux donnés aux personnes « autorisées » à protéger les biens sont manifestement insuffisants que devra être envisagé l'octroi du titre d'agent de la paix. Ainsi que l'avait déclaré la *Royal Commission of Inquiry into Civil Rights in Ontario* (Commission royale d'enquête sur les droits civils en Ontario) (Rapport no 1, Vol. 2, p. 727): (traduction)

« (1) Ce pouvoir est-il nécessaire?

(2) L'exercice de ce pouvoir va-t-il entraîner une punition hors de toute proportion avec la peine qu'imposerait un magistrat si la personne était reconnue coupable de l'infraction dont on l'accuse? »

L'attribution du titre d'agent de la paix implique l'obligation de s'assurer que ceux auxquels on l'accorde ont la formation, la compétence et les

capacités nécessaires pour exercer les pouvoirs qui leur sont donnés dans le cadre de la *common law* ou des droits conférés aux citoyens canadiens.

La responsabilité des personnes désignées comme agents de la paix doit être clairement définie de façon à éviter les conflits possibles lorsqu'une poursuite est intentée. L'on ne devra permettre aucune interférence des considérations de gestion ou autres non basées sur les principes de la justice pénale, avec l'exercice de leurs devoirs par les agents de la paix. De la même manière, ceux chargés de l'application des lois de notre pays, que ce soit selon les dispositions du Code criminel ou d'autres lois fédérales, ont le droit de bénéficier de la protection voulue en cas d'erreurs commises de bonne foi et sans motif blâmable.

Quels que soient les programmes de sécurité qui puissent être imaginés pour les Postes, il s'y produira toujours des pertes dues à des actes criminels délibérés. Mais ces pertes resteront élevées si l'on ne prend pas des mesures destinées à réduire leur fréquence et à les prévenir.

La Commission a relevé les opinions exprimées par les procureurs généraux et en a soigneusement tenu compte lors de la formulation des ses recommandations. Bien que consciente de la double présence du fédéral et des provinces dans le domaine du droit pénal, la Commission ne se sent pas obligée de formuler ses propositions uniquement en fonction de ce critère. La division des pouvoirs n'est que l'une des multiples considérations en jeu, quelle que soit son importance.

Bien qu'opposés à la prolifération des forces policières, les procureurs généraux qui ont déposé devant la Commission ont reconnu l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de prendre les mesures voulues pour protéger ses biens. La protection des biens fédéraux va manifestement de pair avec les soucis profonds de tous les procureurs généraux. Chaque fois que du fait de leur vulnérabilité les biens du gouvernement font l'objet d'un vol, un crime est commis. Il n'est pas du ressort de la Commission de faire des recommandations pour coordonner la protection de tous les biens fédéraux, mais il lui faut insister sur le besoin de mesures correctrices qui nécessiteront l'appui des procureurs généraux des provinces.

Le procureur général de la Colombie-Britannique, représenté par son sous-ministre, a déclaré à la Commission:

«Il est légitime et nécessaire que le personnel chargé de la surveillance ait une autorité suffisante pour maintenir la sécurité de l'entreprise (les Postes). Au niveau des opérations, il est aussi légitime et nécessaire de recueillir les renseignements d'une nature non criminelle. . . Ces exemples sont tous des fonctions de sécurité interne légitimes.»

L'idéal, ce serait que le gouvernement fédéral harmonise les méthodes visant la protection de l'ensemble de ses biens et recettes. Comme il est indiqué ailleurs dans le présent rapport, le système actuel de protection ministérielle est inadéquat sous plusieurs rapports. Nombre de ministères fédéraux ont institué leurs propres mécanismes et mettent au point leurs méthodes sécuritaires sans coordination centrale. D'autres n'ont pris aucune disposition à cet égard. Les mesures préventives font souvent défaut et les activités de sécurité sont plutôt entreprises en réaction contre des incidents qui se produisent. Les crimes devenant de plus en plus complexes et perfectionnés, le défaut d'harmonisation des méthodes actuelles rend les biens publics vulnérables. Les conséquences à long terme peuvent être très dangereuses.

Le gouvernement fédéral a jusqu'ici attribué les pouvoirs d'agent de la paix sans beaucoup de discrimination. Comme il est signalé ailleurs dans ce rapport, 162 lois fédérales, dont le Code criminel, accordent à des fonctionnaires des droits habituellement réservés aux agents de la paix. Manifestement, les procureurs généraux des provinces ont raison d'être inquiets. Les provinces ne sont cependant pas sans faute à cet égard. Elles semblent avoir elles aussi attribué ces mêmes pouvoirs sans avoir pleinement tenu compte des effets sur les droits civils des citoyens. Il suffit de penser à l'*Ontario Public Works Protection Act* (Loi sur la protection des travaux publics de l'Ontario) qui donne aux agents de sécurité le droit de perquisitionner et d'arrêter sans mandat toute personne dans les locaux de travaux publics. Aucun ordre de gouvernement ne devrait accorder de tels pouvoirs sans qu'une étude complète ait indiqué qu'il n'y a pas d'autre possibilité. Bien que la Commission n'ait pas le droit de faire de recommandation qui ne relève manifestement pas de son mandat, elle se doit de souligner qu'un réexamen complet de tous les textes législatifs attribuant des pouvoirs d'agent de la paix est nécessaire.

Les questions auxquelles doit répondre la Commission sont claires. Les pouvoirs dont les inspecteurs de la Direction des services de sécurité et des enquêtes des Postes sont actuellement investis sont-ils utilisés au maximum par des employés? Dans l'affirmative, sont-ils suffisants? S'ils sont insuffisants, quels autres pouvoirs doivent être accordés? Les inspecteurs des Postes doivent-ils avoir autorité intégrale d'agents de la paix, ou sinon, des pouvoirs de moindre envergure suffiront-ils? Si certains des pouvoirs des agents de la paix doivent être attribués, lesquels? Dans quelle mesure ces pouvoirs doivent-ils être définis et dans quelle mesure doit-on y mettre des limites?

L'argument majeur en faveur de l'octroi du titre d'agent de la paix aux inspecteurs des Postes est sans aucun doute l'allégation que les suspects ne sont souvent pas interrogés ni détenus du fait des pouvoirs d'arrestation limités de ces inspecteurs.

Sous leur forme actuelle, les dispositions de l'article 48 de la Loi sur les postes ne sont ni satisfaisantes ni appropriées aux besoins des Postes. La nomination d'enquêteurs prévue par cet article est à la fois complexe et incertaine, et a besoin d'être clarifiée. Bien qu'il accorde à tous les inspecteurs les pouvoirs absolus qu'a un commissaire au titre de la Loi sur les enquêtes, les Postes ont très sagement donné comme instructions à leurs inspecteurs de ne pas invoquer ces pouvoirs sans autorisation spéciale. A la connaissance de la Commission, très rares sont les cas où a été autorisé l'exercice de ces pouvoirs. Les pouvoirs d'un commissaire sont bien trop étendus pour être attribués à un inspecteur des Postes. Ils dépassent de beaucoup ce dont il a besoin pour accomplir sa tâche.

La Commission estime également que ceux qui ont pour tâche de préserver les biens et recettes des Postes doivent avoir pour ce faire un mandat très clair et bénéficier de la protection des «personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi». L'absence d'une telle protection mine l'autorité des inspecteurs et les gêne dans l'accomplissement de leurs devoirs.

La première mesure correctrice à prendre est de conférer aux inspecteurs des Postes un mandat en tout ce qui a trait à la sécurité des employés et à la protection des biens et des recettes des Postes ainsi que du courrier. De cette façon, les inspecteurs des Postes deviendraient clairement des «personnes autorisées» au titre de l'article 449(2) du Code criminel et bénéficieraient de la protection reconnue par les articles 25 et suivants du même Code aux «personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi».

Bien que les syndicats des employés des Postes ne soient pas en faveur de l'attribution du titre d'agent de la paix aux inspecteurs des Postes, leur attitude a changé quelque peu lorsque la Commission a parlé de l'octroi de pouvoirs limités dans l'esprit de ce qui a été dit ci-dessus. Relevons: (traduction)

«LE COMMISSAIRE: Penchons-nous une seconde sur ce 'quelque chose d'autre', M. Parrot. Si, au lieu de l'article 48 tel qu'il existe — et, à nouveau, n'importe qui peut tout simplement faire chorus — si donc, je recommandais que l'article 48 disparaisse et soit remplacé par un exposé général des devoirs de ces personnes, y compris tous les employés des Postes dans ce cas, leur

premier devoir étant de protéger le courrier et d'assurer la sécurité des employés, est-ce le type de choses que vous voulez voir recommander?

En d'autres termes, supposons qu'au lieu de l'article 48 je recommande — attention, je dis supposons, je ne dis pas que je vais le faire — je recommande que les inspecteurs des Postes, quel que soit leur titre, aient pour obligation de protéger le courrier et d'assurer sa sécurité, celle des employés et des biens des Postes, quelle serait votre réaction?

«M. PARROT: Cela va dans les sens de ce que nous souhaitons. C'est le rôle qu'ils auraient dû remplir jusqu'à maintenant — des gens mis ici pour la sécurité des bâtiments, pour nous, pour les biens.»¹

En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 1 la nomination des inspecteurs des Postes continue à se faire selon les dispositions de la Loi sur les postes (et du Bill C-42).

TAP 2 les inspecteurs des Postes soient expressément autorisés et chargés par la loi de préserver et de protéger la sécurité de l'ensemble des employés, des recettes et des biens des Postes, ainsi que du courrier.

TAP 3 l'article 48(3) de la Loi sur les postes qui confère aux inspecteurs des Postes les pouvoirs de commissaires précisés dans la Loi sur les enquêtes soit abrogé.

Ainsi que la Commission l'a signalé dans un chapitre antérieur, les pouvoirs d'arrestation des inspecteurs des Postes en tant que personnes «autorisées» pour assurer la protection des biens et recettes ainsi que du courrier sont plus étendus que ceux des citoyens ordinaires. Si les lois et règlements afférents sont insuffisants, cette déficience doit être immédiatement corrigée. Les pouvoirs d'arrestation peuvent être liés à des infractions commises, celles qu'une personne «est en train de commettre» et celles qu'une personne est sur le point de commettre. Les pouvoirs d'arrestation après le fait dont bénéficie un agent de la paix sont bien plus étendus que ceux d'un inspecteur des Postes. Un agent de la paix peut arrêter sans mandat une personne qui a commis un acte criminel, ou au sujet de laquelle il a des «motifs raisonnables et probables» de penser qu'elle a commis un acte criminel, ou encore, toute personne contre laquelle il a des «motifs raisonnables et probables» de croire qu'un mandat d'arrestation est en vigueur. Le pouvoir d'arrestation après le fait d'un inspecteur des Postes est limité à un individu qui, selon toute vraisemblance et probabilité, a son avis à

¹ Témoignages pp. 2554-2555.

la fois commis une infraction criminelle et est en train de fuir des personnes légalement autorisées à l'arrêter et est immédiatement poursuivi par de telles personnes.

Il n'y a pas de différences entre les pouvoirs d'arrestation des agents de la paix et ceux des inspecteurs des Postes pour les infractions qui sont en train de se commettre.

Le Code criminel donne les mêmes pouvoirs aux agents de la paix et aux «personnes autorisées» en ce qui concerne l'arrestation des personnes trouvées en train de commettre une infraction.

Les agents de la paix ont le pouvoir d'arrêter ceux qui sont sur le point de commettre un acte criminel. Nul n'a sérieusement prétendu que les inspecteurs des Postes devraient avoir le droit de faire des arrestations par anticipation.

C'est dans le domaine des infractions commises que l'argumentation en faveur d'une extension des pouvoirs d'agents de la paix aux inspecteurs des Postes a le plus de poids. Le problème majeur est celui d'un comportement criminel constaté grâce à un équipement vidéo. Ainsi qu'il est indiqué ailleurs dans le présent rapport, l'exigence d'une observation directe que le Code criminel mentionne pour l'arrestation d'une personne «trouvée en train de commettre une infraction» pose des difficultés lorsqu'est utilisé un matériel électronique de surveillance. En effet, l'utilisation de ce matériel fait qu'en ce qui concerne l'arrestation, ce qui aurait été une infraction «présente» soit en train de se commettre, devient une infraction «passée», soit commise. C'est dans ce domaine que, selon les inspecteurs des Postes, se fait sentir le plus le besoin des pouvoirs d'arrestation dont jouissent les agents de la paix.

Bien que cet argument n'ait pas toute la valeur que lui imputent les partisans de l'octroi du titre d'agent de la paix, il est suffisant pour rendre l'attribution supplémentaire de pouvoirs aux inspecteurs des Postes non seulement séduisante mais obligatoire. Cela ne signifie cependant pas que ces inspecteurs exigent l'intégralité des pouvoirs des agents de la paix, ni même de tous leurs pouvoirs d'arrestation et de perquisition. La Commission a conclu qu'il suffirait de donner aux inspecteurs des Postes des pouvoirs précis leur permettant de détenir toute personne au sujet desquelles ils estiment avoir des «motifs raisonnables et probables» de croire qu'elle a enfreint la Loi sur les postes ou toute autre loi fédérale à l'exception du Code criminel. La Commission a relevé les dispositions de l'article 30 du Code criminel sur les violations de la paix et sur les pouvoirs d'intervention pour en empêcher le renouvellement. Ces pouvoirs s'étendent aux inspecteurs des Postes. La Commission est d'avis que la Loi sur les postes devrait en outre

autoriser les inspecteurs à détenir quelqu'un qui a commis une infraction à une loi fédérale, à l'exception du Code criminel. Toute personne ainsi retenue pourrait ensuite être remise à un agent de la paix ou relâchée une fois son identité établie et une fois l'inspecteur certain que l'infraction ne va ni se continuer ni se renouveler.

En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 4 la Loi sur les postes soit modifiée et que l'on y incorpore le droit pour les inspecteurs des Postes de détenir quiconque a commis une infraction à la Loi sur les postes ou à toute autre loi fédérale à l'exception du Code criminel, chaque fois que sont touchés les biens des Postes, le courrier et les recettes postales.

Le *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* comporte au moins un paragraphe qui soulève une certaine inquiétude. Cet alinéa, no 125.5 se lit ainsi: (traduction)

«Un inspecteur des Postes ne peut effectuer une arrestation à titre de particulier (art.443 [maintenant art.449] C.C.) que s'il observe directement une personne en train de commettre un acte criminel. Si cela se peut, une telle arrestation consiste à toucher la personne à l'épaule ou au bras, à s'identifier et à éconcer clairement: «Je vous arrête au nom de la Reine», et à donner les motifs de l'arrestation (art.25 C.C.). L'inspecteur doit poser ce geste de telle façon qu'il n'attire pas inutilement l'attention; il doit aussitôt que possible, livrer le prisonnier à un agent de police. On ne recommande pas le recours à la force mais si une personne tente de s'échapper, il faudrait lui indiquer qu'elle pourrait, outre les accusations dont elle vient d'être mise au courant, faire face à celle de s'être soustraite à une arrestation ou de s'être échappée.»

Cela ne s'accorde pas avec les pouvoirs des inspecteurs des Postes. Les pouvoirs d'arrestation sans mandat par quiconque se comparent difficilement à ceux d'un employé «autorisé», chargé de protéger les biens et les recettes. Une personne «autorisée» bénéficie de plus larges pouvoirs et de la protection de la loi. En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 5 l'alinéa 125.5 du *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* soit modifié pour donner à ces derniers des instructions sur les pouvoirs d'arrestation dont ils jouissent en tant que personnes dûment «autorisées», en vertu de l'article 449 du Code criminel, pour protéger le courrier, les biens et les recettes postales.

La fouille des biens et effets personnels

Les directives rédigées à l'intention des inspecteurs des Postes concernant la fouille des biens personnels dont les paquets, sacs et autres objets

amenés dans les locaux des Postes, sont inadéquates. Le droit de fouiller les objets personnels d'un employé fait souvent l'objet de conventions collectives conclues antérieurement entre employés et employeur.

De la même manière, le droit de fouiller les biens des clients peut devenir l'une des conditions d'accès aux locaux des Postes sous réserve d'avis préalable. Afin de protéger les employés, les recettes postales, le courrier et les biens des Postes, les inspecteurs veulent avoir le pouvoir de fouiller les biens personnels chaque fois qu'il existe un motif raisonnable de penser qu'un acte criminel a été commis ou va l'être. Cela s'applique au public et aux employés amenés dans les locaux des Postes des colis, sacs ou autres objets. Les inspecteurs devraient en outre avoir le droit de fouiller les cases des employés lorsqu'ils ont des motifs raisonnables et probables de croire qu'un acte criminel a été commis ou va l'être.

La Commission a relevé dans les «Règles et règlements internes» d'un centre de traitement du courrier de la région de Toronto les dispositions suivantes à partir desquelles on peut déduire, des droits de perquisition limités, pour les agents de sécurité, en ce qui concerne la fouille des personnes autres que les employés des Postes: (traduction)

- «1. Le droit de sommer les employés des Postes et ceux qui ne le sont pas alors qu'ils se trouvent dans les établissements postaux.
2. Le droit de déterminer si l'on a autorisé conformément aux règlements les colis que possède toute personne et, si tel n'est pas le cas, de détenir ces colis jusqu'à ce qu'on les ait autorisés.
3. Le droit de sommer les chauffeurs de véhicules entrant ou sortant des locaux des Postes pour s'assurer que ces véhicules servent les intérêts des Postes.»

La Commission est d'avis que l'on devrait promulguer des règles identiques pour l'ensemble du pays. Elle estime également que les Normes et lignes directrices des Postes et le *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* devraient être modifiés et mentionner très clairement le pouvoir de fouiller les personnes autres que les employés pendant qu'elles sont dans les établissements ou locaux des Postes.

Le présent rapport comporte par ailleurs des recommandations relatives à la collaboration entre employeur et syndicat pour la mise au point de modalités sécuritaires préventives. L'un des domaines où cette collaboration serait des plus précieuses pour tous est celui de la formulation de règles pour l'exercice de ces droits de perquisition. Les inspecteurs des Postes ont certainement besoin de formation pour exercer ces droits de façon accepta-

ble. La Commission n'estime cependant pas que ces droits doivent faire l'objet d'un accord employeur-syndicat. En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 6 les inspecteurs des Postes soient légalement autorisés à fouiller les biens et effets personnels de toute personne présente dans les locaux des Postes lorsqu'ils ont des motifs raisonnables et probables de croire:

- (a) qu'une personne est illégalement en possession de courrier, recettes postales ou biens appartenant aux Postes;**
- (b) qu'une personne transporte un objet dangereux pour les employés ou les membres du public.**

Les membres du public étant en droit de connaître l'existence du pouvoir qu'ont les inspecteurs de fouiller les biens personnels introduits par les visiteurs dans les établissements postaux, avis doit en être dûment donné. En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 7 (a) le public soit convenablement informé, grâce à des avis affichés près de l'entrée des établissements et locaux des Postes, que les biens personnels amenés par lui dans ces locaux sont susceptibles d'être fouillés;

(b) les employés soient avisés, dans le cadre des conditions d'emploi, que les objets amenés par eux dans les locaux postaux peuvent également être fouillés;

(c) l'on rappelle aux employés que leurs cases appartiennent aux Postes et peuvent faire l'objet de fouilles;

(d) l'on exige des employés qu'ils signifient par écrit leur acceptation de ces conditions d'emploi.

Si, en fouillant les biens d'un membre du public ou d'un employé, un inspecteur trouve du courrier ou des articles appartenant aux Postes, ou une chose pouvant mettre en danger les employés, il doit pouvoir saisir et confisquer ce ou ces objets en attendant les poursuites ou les décisions touchant leur disposition. Les inspecteurs des Postes doivent se voir attribuer le droit de sommer un employé ou un membre du public ayant en main une lettre ou un paquet ouvert dans des circonstances attirant les soupçons, et de confisquer ledit article. En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 8 les inspecteurs des Postes soient légalement autorisés à:

(a) saisir les articles faisant l'objet d'une fouille;

(b) saisir un paquet pour vérifier s'il a été autorisé conformément aux règlements;

- (c) sommer un employé ou toute personne ayant en main une lettre ou un paquet ouvert qu'ils inspecteront et confisqueront si nécessaire.

La Commission recommande en outre que:

TAP 9 le refus de remettre un article à un inspecteur des Postes en vue d'une fouille constitue pour la direction un motif lui permettant de prendre des mesures disciplinaires contre un employé et d'expulser un membre de public d'un établissement postal.

Ainsi qu'il est signalé ailleurs dans le présent rapport, un agent de la paix a, de par la *common law*, le droit de fouiller une personne lors d'une arrestation. L'attribution de ce même pouvoir à d'autres personnes procédant à des arrestations n'a jamais été entièrement déterminée par les tribunaux et repose à l'heure actuelle sur l'analogie juridique et certains *obiter dicta* judiciaires venant à l'appui de cette analogie. En règle générale, si un employé des Postes est pris pendant qu'il est «en train de commettre» une infraction, il semblerait normal qu'il soit fouillé afin d'éviter la disparition des preuves et d'empêcher cette personne d'attenter à sa vie ou à celle des autres.

De la même manière, si une personne est prise alors qu'elle est «en train de commettre» une infraction et a une arme offensive, il serait à la fois malavisé et imprudent d'exposer les autres à des dangers physiques en ne fouillant pas cette personne.

En dehors de ces circonstances précises, la Commission ne croit pas qu'il y ait besoin de modifier la Loi sur les postes pour donner des pouvoirs plus étendus de fouille des personnes. Dans le cadre général de ses pouvoirs, la direction peut donner aux inspecteurs celui de fouiller les personnes. Ces fouilles se font en général sur une base sélective ou au hasard. Les critères afférents ont été analysés à fond dans un chapitre précédent et il n'est nul besoin d'y revenir ici. La Commission déplore cependant le fait que les principes et méthodes existants à cet égard n'aient pas été convenablement diffusés. Ni les conventions collectives, ni la Trousse d'information à l'intention de nouveaux employés, ne font état de ce droit de la direction. En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 10 le droit de la direction de faire fouiller les personnes soit porté à la connaissance des nouveaux employés grâce à la trousse d'information qui leur est remise, et à celle des autres employés au moyen d'une note de service.

L'alinéa 121.1 du *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* se lit ainsi: (traduction)

«Les inspecteurs des Postes peuvent procéder à des fouilles devant témoin si la personne s'y soumet de plein gré. Il doivent toutefois se montrer très prudents quand il s'agit de fouiller une femme (ils devraient retenir les services d'un agent de police féminin) ou quand il s'agit de mineurs (la présence des parents ou du gardien est souhaitable: voir le chapitre du *Manuel* qui porte sur les mineurs). Ils doivent respecter un refus de se soumettre à la fouille volontaire et demander alors les services d'un agent de police.»

La Commission recommande que:

TAP 11 l'alinéa 121.1 du *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* soit modifié de façon à leur indiquer plus clairement les circonstances et les limites dans lesquelles ils peuvent fouiller les personnes avec ou sans leur consentement.

La Commission a entendu un nombre considérable d'exposés quant à la possibilité pour les inspecteurs des Postes d'obtenir des mandats de perquisition en vertu des dispositions de l'article 443 du Code criminel. Les discussions ont également été nombreuses sur la nécessité de la présence des inspecteurs des Postes lorsque les agents de la paix mettent à exécution les mandats de perquisition qui leur ont été délivrés.

La Commission n'est pas d'accord avec l'allégation voulant que les inspecteurs ne puissent demander un mandat de perquisition en vertu de l'article 443 du Code criminel. Les dispositions de celui-ci sont très claires. L'alinéa (1)(c) de l'article 443 dispose qu'un juge peut délivrer un mandat de perquisition autorisant «une personne y nommée. . . à faire une perquisition dans ce bâtiment, contenant ou lieu». Il serait difficile à la Commission, dans l'exécution de son mandat, de s'opposer à disposition si générale. Les inspecteurs des Postes ont légalement le droit de demander et d'obtenir un mandat de perquisition.

Le *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* déclare dans son alinéa 121.3 que: (traduction)

«Les inspecteurs des Postes n'ont pas l'autorité requise pour obtenir ou exécuter un mandat de perquisition hors de la présence de la police, et lorsque le besoin de perquisitionner se fait sentir, il devraient consulter la police.»

Cet alinéa est inexact en ce qu'il laisse entendre que les inspecteurs des Postes n'ont pas le droit d'obtenir un mandat de perquisition. En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 12 l'alinéa 121.3 du *Manuel de renseignements à l'usage des inspecteurs des Postes* soit modifié afin de traduire exactement les dispositions de l'article 443 du Code criminel voulant qu'un mandat de perquisition puisse être délivré à une personne qui n'est pas agent de la paix.

La Commission ne souhaite pas faire de recommandations sur la manière d'obtenir des mandats de perquisition. On peut prétendre, avec une certaine justification, que les inspecteurs devraient être autorisés par les Postes à solliciter ces mandats. Ils sont quelquefois les seuls ayant la connaissance voulue pour faire une déclaration assermentée à l'appui d'une demande de mandat de perquisition. Cela serait en même temps un service à rendre à la police et un gain de temps si les inspecteurs des Postes avaient le droit de solliciter des mandats de perquisition. La chose devrait se faire en fonction des impératifs locaux avec la délicatesse voulue et selon les préférences des forces policières de la juridiction concernée.

Il conviendrait sans aucun doute que, pour assurer sa propre protection, quiconque exécute un mandat de perquisition le fasse en présence d'un agent de la paix. D'un autre côté, il serait inefficace d'interdire, comme l'ont suggéré les syndicats des Postes, que les inspecteurs des Postes soient présents lors d'une perquisition. Ils ont en effet une expérience et des connaissances particulières du courrier qui peuvent être précieuses pour un agent de la paix exécutant un mandat.

Le sujet des perquisitions avec consentement a été traité dans un chapitre précédent. La loi est très claire: n'importe qui peut consentir à ce que l'on perquisitionne ses locaux. Il vaudrait mieux cependant que l'on invite les inspecteurs procédant à ces perquisitions à demander un consentement écrit. En conséquence, la Commission recommande que:

TAP 13 le consentement par un employé des Postes à la perquisition de ses locaux par un inspecteur des Postes soit donné par écrit.

Le problème des enquêtes est l'un de ceux qui ont causé le plus d'ennuis à la Commission. Trois solutions sont possibles. En premier lieu, les inspecteurs des Postes pourraient tout simplement rassembler des renseignements qui seraient ensuite communiqués à la police, mais ne procéderaient pas eux-mêmes aux enquêtes. Seconde hypothèse, les inspecteurs des Postes auraient le droit d'enquêter sur les infractions commises en vertu du Code criminel en plus de celles commises à l'encontre de lois fédérales comme la Loi sur les postes et la Loi sur l'administration financière. Troisième possibilité, ils seraient autorisés à enquêter sur les infractions commises en vertu de la Loi sur les postes et d'autres lois fédérales, mais non en vertu du Code criminel.

La première formule soulèverait de toute évidence des difficultés. L'intérêt pour la police municipale ou provinciale d'enquêter et de poursuivre dans le cas d'un délit commis en vertu de la Loi sur les postes ou de celle sur l'administration financière peut être minime. Etant donné leurs ressources et leurs tâches, l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que la police locale se lance dans de telles enquêtes avec beaucoup de zèle.

Les enquêtes sur les infractions au Code criminel entraînent des considérations très différentes. Ces délits sont très clairement de la compétence des procureurs généraux des provinces et l'on ne doit pas empiéter sur celle-ci. La recommandation de la Commission voulant que ces enquêtes soient menées par les forces policières mais avec l'aide que pourraient leur apporter les inspecteurs des Postes figure au chapitre 8.

Il s'ensuit que la seule solution possible est la troisième. Les inspecteurs des Postes doivent continuer à effectuer les enquêtes sur les infractions commises en vertu de la Loi sur les postes, de celle sur l'administration financière et des lois fédérales semblables. Il est de plus souhaitable qu'ils terminent une enquête avant de demander des avis quant à des poursuites possibles. Ces délits ne se traduisent jamais par des arrestations mais par des sommations à comparaître. Les pouvoirs nécessaires pour ces enquêtes ne sont pas en conflit avec les opinions des procureurs généraux des provinces et ne viennent pas empiéter sur les droits civils des employés.

Les enquêteurs peuvent poser des questions, mais toute personne a le droit de ne pas répondre. Que l'interrogateur soit un agent de la paix ou un inspecteur des Postes, cette règle ne change pas. La Commission a entendu un certain nombre d'allégations faisant état d'incidents correspondant à un mépris de ces droits lors d'enquêtes et d'interrogatoires de suspects. Ces interrogatoires ne doivent laisser place ni à l'abus d'autorité ni à la coercition. Personnes responsables, les inspecteurs des Postes doivent savoir que les déclarations obtenues par des méthodes de ce genre ne sont normalement pas admises en preuve par les tribunaux.

Le droit à un défenseur est étroitement associé au droit de rester silencieux. Refuser le droit de consulter un avocat est moralement et légalement une faute. Les accusations d'abus d'autorité sont là peu nombreuses. Si de tels abus se produisent cependant, c'est le signe d'une méconnaissance grave des droits humains et civils des employés.

Le remède à ce type de problème réside dans la formation des inspecteurs. Dans le cadre du présent chapitre, la Commission déclare que les inspecteurs devraient recevoir une formation les instruisant des dispositions légales quant à la validité des aveux, au droit à un défenseur, au droit de

garder le silence et au droit de toute personne d'être traitée avec politesse même si elle est suspectée du crime le plus répugnant. Les inspecteurs des Postes ont également besoin d'être formés afin d'assurer leur propre protection contre des allégations injustes; en particulier, ils ne devraient questionner un suspect qu'en présence de témoins. Ils doivent s'assurer que les déclarations sont bien rédigées afin d'éviter toute erreur d'interprétation. De la même manière, nulle personne soupçonnée ou contre laquelle les inspecteurs ont des preuves incriminantes ne devra être interrogée sans avoir été pleinement et convenablement informée de son droit de garder le silence.

Le présent rapport traite dans un autre chapitre du droit à un préavis de 24 heures accordé dans les conventions collectives. Il est bon cependant de retenir ici que le défaut de délivrance de cet avis ne joue pas sur l'acceptation comme preuve d'une déclaration obtenue sans le préavis de 24 heures. Ce point est ici d'une importance secondaire, la Commission faisant savoir ailleurs dans ce rapport qu'à ses yeux les inspecteurs des Postes, sauf quand ils témoignent, ne devraient jamais être impliqués dans les mesures disciplinaires prises contre des employés des Postes. Etant donné que la règle des 24 heures est une affaire disciplinaire, elle ne doit influencer en rien sur le travail des inspecteurs des Postes.

En résumé et en se rapportant plus précisément à l'obligation de la Commission d'étudier la question de conférer aux inspecteurs des Postes le titre d'agent de la paix, tel que défini aux termes du Code criminel, la Commission n'est pas d'accord avec l'attribution de ce titre. Lorsqu'on donnera suite aux recommandations sur les pouvoirs d'arrestation, détention, perquisition et saisie exposées dans le présent chapitre, le besoin du titre d'agent de la paix ne se fera plus sentir.

Chapitre 7

L'ouverture du courrier — propositions et recommandations

Dans une société libre, l'inviolabilité du courrier est une chose qui généralement va de soi. On pouvait s'en rendre compte il y a peu de temps encore: chaque fois que la discussion s'engageait sur la nécessité de protéger le caractère privé des communications, c'est sur la communication verbale et non sur l'écrit que l'attention se portait invariablement. Personne n'exprimait d'inquiétude au sujet du respect absolu du courrier. Tout récemment, toutefois, des événements politiques, notamment le débat sur les questions de sécurité nationale, ont mis en lumière la nécessité de protéger le caractère privé des communications écrites, autrement dit, de maintenir l'inviolabilité du courrier.

Les motifs à l'origine de l'adoption par le Parlement de la Loi sur la protection de la vie privée constituent un bon exemple de ce sentiment spontané. En 1969, le Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle — connu sous le nom de Comité Ouimet — craignait que les communications ne soient insuffisamment protégées. Le Comité admit qu'une certaine ingérence dans les communications privées pouvait se justifier lorsqu'il s'agissait d'assurer l'application de la loi, mais uniquement dans les limites d'un contrôle strict. Le Rapport recommandait que l'empiètement dans le domaine des communications privées soit assujéti au contrôle judiciaire et à la responsabilité ministérielle. Quelques années plus tard, le Code criminel fut modifié pour donner suite en partie aux recommandations du Comité Ouimet. Le Parlement adopta la Partie IV.1 du Code, intitulée «Atteintes à la vie privée». Ces interventions se limitaient, toutefois, à l'interception des communications orales. Il n'est aucunement question des formes écrites de communication.

La Loi sur les postes prohibant l'interception du courrier sous quelque forme que ce soit — et le Bill C-42 prévoyant l'établissement de la Société canadienne des Postes perpétue cette prohibition — le courrier, croyait-on, était à l'abri d'intrusions de la part des organismes chargées de l'application de la loi et des corps de police. Des révélations récentes, aux Etats-Unis et au Canada, ont bousculé cette tranquille assurance. Le public est maintenant au courant des pratiques d'interception du courrier adoptées par

certains membres des forces de police et des organismes chargés de l'application de la loi. Le public s'est ému en constatant que ceux dont c'était le devoir d'honorer le principe de l'inviolabilité du courrier l'avaient violé.

Le rapport définitif du comité spécial du Sénat des Etats-Unis chargé d'étudier les pratiques gouvernementales relatives aux opérations d'intelligences, comité que présidait le sénateur Frank Church, fait état d'ouverture du courrier entre les années 1940 et 1973. Le comité découvrit que, pendant cette période, le *Federal Bureau of Investigation* (Bureau fédéral des enquêtes) et la *Central Intelligence Agency* (Agence centrale d'intelligences) ouvraient des lettres, en violation de la loi. Le rapport fait preuve des excès qui peuvent résulter de l'absence de contraintes légales et de dispositions prévoyant un contrôle judiciaire et ministériel. En secret, ces organismes gouvernementaux se permettaient d'ouvrir des lettres transmises par courrier de première classe et de les photographier. Pendant cette période de 33 ans et pour un seul programme, plus de 215,000 communications furent interceptées, photographiées, répertoriées, classées, et les renseignements transmis à divers organismes. Aux Etats-Unis, cette pratique est désormais soumise à un contrôle judiciaire rigoureux.

A ses débuts, le programme d'ouverture du courrier du régime intérieur entrepris par la *Central Intelligence Agency* (Agence centrale d'intelligences) et le *Federal Bureau of Investigation* (Bureau fédéral des enquêtes) avait des objectifs légitimes en temps de guerre. Le comité spécial déclare que, lorsqu'on y mit fin en 1973, le contrôle s'étendait à des sénateurs, des membres du Congrès, des journalistes, certains dissidents (quelques-uns choisis par goût personnel...) et même un candidat à la présidence. Il fit remarquer par ailleurs que, de toutes les lettres ouvertes au cours des 33 ans que dura l'opération, une seule aboutit à une accusation criminelle.

Le Canada a aussi connu des opérations d'ouverture de courrier, bien que, vraisemblablement, de moindre envergure. L'expérience d'autrui devrait toutefois suffire à nous avertir du danger. Si l'on entend reconnaître l'inviolabilité du courrier, on se doit de la sanctionner par la loi. Si des exceptions sont à prévoir, il faut les sanctionner elles aussi par la loi. Quiconque a le pouvoir d'appliquer ces exceptions doit en rendre compte; de plus, il doit y avoir des contrôles très strictes quant aux exceptions et leur mise en pratique.

La Commission convient que certaines situations ayant des incidences sur la sécurité nationale peuvent nécessiter l'interception du courrier. De même, si on a de bonnes raisons de croire que le courrier est utilisé pour

commettre une infraction criminelle, ou encore qu'il contient un dispositif ou une substance constituant un danger mortel immédiat, l'on devrait pouvoir ouvrir et, le cas échéant, détruire cet envoi. Ce qu'il faut décider, c'est qui sera autorisé à ouvrir le courrier, à quelles fins, sous le contrôle de qui et qui en aura la responsabilité.

La Loi sur les postes autorise les employés des Postes et les agents des douanes à ouvrir certains types de courrier dans des conditions particulières. Elle n'autorise personne d'autre à intercepter ni à ouvrir le courrier, quelle qu'en soit la classe, sauf, bien entendu, le destinataire.

La notion de l'inviolabilité du courrier est une valeur de notre société qui doit être protégée. Permettre qu'on ne la respecte pas et qu'on y fasse outrage, c'est mettre en péril notre liberté fondamentale. Ce qui au début peut être une activité légitime, pour des raisons généralement acceptées, peut rapidement se transformer en une habitude et conduire aux abus.

Il est nécessaire de rappeler constamment aux employés des Postes l'inviolabilité du courrier. Ce principe n'apparaît ni dans la Loi sur les postes, ni dans le Bill C-42. Il faudrait une disposition générale reprenant l'obligation qui incombe à chaque employé des Postes de préserver et protéger l'inviolabilité du courrier dont le ministère des Postes a la charge. La Commission recommande donc que:

ODC 1 la Loi sur les postes (ou le Bill C-42, «Loi constituant la Société canadienne des postes») soit modifiée par l'insertion d'un article sur l'inviolabilité du courrier; et qu'obligation soit faite aux employés des Postes de préserver et de protéger la sécurité de tout courrier placé sous leur garde contre l'ouverture non autorisée, l'inspection ou la lecture de son contenu ou des ses mentions extérieures, la spoliation, le retard ou autres actes illicites.

La Loi sur les postes contient une interdiction générale d'ouvrir le courrier scellé. Entre autres conséquences de cette interdiction, la police n'a pas légalement le droit d'ouvrir le courrier. La Commission s'inquiète toutefois de ce que cette interdiction soit rédigée différemment dans le Bill C-42. Là où la Loi sur les postes rend coupable d'«un acte criminel» quiconque ouvre «illégalement» un objet de courrier, le projet de loi C-42 parle d'«infraction» pour l'ouverture du courrier «sans excuse légitime, sciemment». Devant cette modification, on peut se demander si l'interdiction antérieure d'ouvrir le courrier n'a pas été atténuée. Il faut dissiper ce doute et pour cela reprendre dans le Bill C-42 les mêmes termes que ceux de la Loi actuelle sur les postes. La Commission recommande que:

ODC 2 l'article 40 du Bill C-42 soit amendé, les mots «Commet une infraction quiconque, sans excuse légitime, sciemment...»

étant supprimés et remplacés par «Est coupable d'un acte criminel quiconque illégalement...»

Certains ont prétendu qu'en l'absence d'une interdiction expresse dans la Loi sur les postes, il est permis de lire les mentions extérieures des envois et d'exercer un contrôle sur la distribution à des fins autres que la livraison normale du courrier. La Commission ne partage pas cette opinion. Dans notre société, le caractère privé des communications est un droit intrinsèque, qui inclut l'intimité du correspondant. La lecture des mentions extérieures du courrier constitue une atteinte à cette intimité. De plus, cette intrusion est cause de perturbation dans l'acheminement normal du courrier, ce qui est interdit. Même si certaines exceptions se révélaient nécessaires, la Commission estime qu'il devrait y avoir une interdiction générale de lire les mentions extérieures des envois en vue de se procurer des renseignements à des fins autres que la distribution du courrier au destinataire. La Commission recommande que:

ODC 3 la Loi sur les postes (ou le Bill C-42) soit modifiée afin d'inclure une interdiction générale de lire les mentions extérieures de tout objet de courrier, quelle qu'en soit la classe, en vue de se procurer des renseignements à des fins autres que la distribution du courrier.

Bien que la société ait intérêt à protéger le caractère privé du courrier, elle a un intérêt égal à détecter les actes criminels, ce qui peut justifier certaines exceptions à l'interdiction générale. La détection du crime ne passe pas nécessairement avant le droit fondamental à la vie privée. Cependant, on peut considérer que l'interception du courrier, avec l'observation de certaines conditions, est une simple extension du droit, communément admis, à l'interception contrôlée des communications verbales. En vertu de l'article 178.1 du Code criminel, mais sous réserve d'autorisation judiciaire, l'interception des communications verbales est désormais possible. La Commission pense que l'interception des communications écrites pourrait également être autorisée, sous contrôle judiciaire. Mais cette intervention nécessite à tout le moins les mêmes garanties que celles qui ont été accordées dans le cas des communications orales en ce qui concerne l'autorisation, le rapport de l'action entreprise et la notification de l'interception. En conséquence, la Commission recommande que:

ODC 4 à l'exception des fins postales et douanières déjà prévues dans la Loi sur les postes, la Loi et le Code criminel soient modifiés afin de n'autoriser l'ouverture du courrier et la lecture des mentions extérieures que par voie d'ordonnance judiciaire.

La Commission estime que tout courrier, quelle qu'en soit la classe, devrait être à l'abri de toute réclamation, saisie ou détention alors qu'il est en

cours de transmission par la poste, sauf en ce qui a trait à l'application de la loi. Par son article 43, la Loi sur les postes accorde cette protection. Malheureusement, le Bill C-42 ne contient pas d'article semblable. Si le Parlement autorise l'interception du courrier sous réserve des contrôles recommandés plus haut, les agents chargés de l'application de la loi n'auront pas d'autre moyen que celui-là pour intercepter le courrier, en retarder l'acheminement ou en contrôler la distribution au destinataire. Si le Parlement ne juge pas utile de permettre l'interception du courrier, même en l'assujettissant aux contrôles recommandés plus haut, il serait alors essentiel de s'assurer qu'il n'y a pas d'autre méthode plus simple d'interception. On a prétendu que le contrôle de la distribution du courrier à des fins d'enquête ne signifiait pas que le courrier s'en trouvait «réclamé, saisi ou détenu». La Commission ne partage pas cette façon de voir les choses. Pour assurer une plus grande clarté de la loi, la Commission recommande que:

- ODC 5** la Loi sur les postes soit modifiée par l'inclusion d'une interdiction expresse du contrôle de la distribution du courrier, à moins d'autorisation par ordonnance judiciaire.
- ODC 6** le Bill C-42 soit amendé par l'addition d'une disposition portant que nul objet ne puisse être réclamé, saisi ou détenu pendant qu'il est en cours de transmission par la poste, sauf de la manière prévue par la Loi actuelle sur les postes ou par le Code criminel.
- ODC 7**
- a. les dispositions actuelles de la Loi sur les postes relatives à l'ouverture du courrier à des fins postales et douanières soient maintenues;
 - b. la Loi sur les postes soit modifiée en vue d'imposer l'obtention d'une ordonnance judiciaire pour l'ouverture du courrier à des fins autres que précisées à l'alinéa précédent et pour l'examen de ses mentions extérieures à toute fin autre que la distribution normale; et
 - c. le Code criminel soit modifié de façon à étendre l'application des dispositions de l'article 178.1 aux communications écrites.

Le mandat de la Commission n'inclut pas l'examen des motifs de sécurité nationale qui pourraient justifier l'ouverture des lettres et d'autres formes d'interception du courrier. Cette tâche a été confiée à une autre commission. La présente Commission ne dispose pas d'ailleurs de la preuve nécessaire pour déterminer, dans un sens ou dans l'autre, s'il existe des motifs suffisants de sécurité nationale pour légitimer l'interception du courrier. Toutefois, la preuve d'abus possibles est suffisamment faite pour convaincre la Commission que, dans l'éventualité où l'interception du courrier serait autorisée pour des motifs de sécurité nationale, cette mesure devrait être en conformité avec les recommandations précitées, relativement au contrôle judiciaire et à la responsabilité ministérielle.

Parfois, la Commission ne l'ignore pas, le courrier est examiné, avec l'accord du destinataire, lorsqu'on soupçonne la présence d'explosifs ou d'autres substances dangereuses, une lettre qui semble piégée par exemple. La Commission n'a pas à se prononcer sur ce type d'interception. On ne voit pas ce qui interdirait d'examiner le courrier, si le destinataire y consent.

La Loi sur les postes et le Bill C-42 autorisent tous les deux les employés des Postes à ouvrir le courrier en certaines circonstances. Celles-ci peuvent être rangées en quatre catégories:

- 1) intercepter et ouvrir les envois non livrables (tombés en rebut), quand l'adresse est insuffisante ou incorrecte;
- 2) déterminer si le courrier autre que «les lettres confiées à la poste» répond aux conditions imposées par le ministère des Postes pour l'envoi d'un objet mis à la poste, autrement dit, s'il est transmissible par la poste ou non et si le tarif d'affranchissement a été respecté; à cette fin, le courrier autre que «les lettres confiées à la poste» est donc susceptible d'être ouvert;
- 3) intercepter et interdire la distribution du courrier, s'il existe des motifs fondés de croire que la poste est utilisée dans le but de commettre une infraction, et transmettre ce courrier à une commission de révision pour son ouverture;
- 4) ouvrir les objets non transmissibles mis à la poste. Dans ce contexte, on entend par objets non transmissibles des articles illicites, interdits, dangereux et ceux dont la possession est illégale.

La Commission en est venue à la conclusion que le ministre des Postes doit continuer à être autorisé à ouvrir le courrier dans chacune des circonstances énumérées ci-haut. Un ministère des Postes doit détenir le pouvoir d'intercepter et d'ouvrir le courrier, quelle que en soit la classe, s'il est non livrable à cause d'une adresse insuffisante ou incorrecte. La Commission n'a pas de recommandation ni d'observation à faire à ce sujet.

À l'exception des «lettres confiées à la poste», le pouvoir d'intercepter et d'ouvrir le courrier afin de vérifier si les conditions imposées par le ministère des Postes sont observées devrait être maintenu. Dans le cas des envois postaux que l'on soupçonne, pour des motifs raisonnables, de servir à des fins criminelles, ce pouvoir permet de protéger le public peu averti contre la sollicitation malhonnête, la fausse représentation, la fraude et d'autres pratiques commerciales illicites. Toutefois, la Commission entretient quelque inquiétude sur la façon de décider du recours à l'interception. Il faut présumer que «les motifs raisonnables» justifiant l'action du ministre des Postes s'appuieront sur

- 1) une plainte du destinataire;
- 2) une plainte d'un tiers qui n'est pas le destinataire; ou
- 3) une plainte d'une autre origine, y compris de la part d'un employé des Postes.

La Commission estime que le pouvoir d'ouvrir le courrier lorsqu'il y a soupçon de ce qu'il y a utilisation de la poste à des fins illégales devrait être restreint aux cas où le destinataire a envoyé une plainte écrite au ministre des Postes. Par ailleurs, ce pouvoir devrait s'étendre à toutes les classes de courrier. En conséquence, la Commission recommande que:

ODC 8 la Loi sur les postes (ou le Bill C-42) soit modifiée pour préciser que «les motifs raisonnables» que le ministre des Postes peut invoquer pour intercepter et ouvrir le courrier soient, en fait, une plainte écrite provenant du destinataire.

Bien que seuls des objets transmissibles et livrables doivent être expédiés par la poste, la Commission est d'avis que, d'une façon générale, le ministère des Postes ne devrait pas être autorisé à ouvrir le courrier pour déterminer s'il contient ou non un objet transmissible. Cette règle comporte toutefois quelques exceptions. Si, après examen externe d'un article de correspondance, l'on soupçonne que ledit article contienne un objet non transmissible, le ministère des Postes devrait le retourner à l'expéditeur, tout en s'abstenant de l'ouvrir. En revanche, si l'examen externe indique que le contenu peut être dangereux pour la vie ou la propriété, l'article devrait être détenu, ouvert, puis éloigné des locaux des Postes, autant qu'il le faudra pour identifier et éliminer le danger. Toutefois, dans cette éventualité, l'employé responsable devrait, dans les 48 heures suivant l'incident, remettre au ministre des Postes une déclaration assermentée exposant, outre les circonstances qui ont éveillé le soupçon, les faits de la détention du courrier en cause, de son ouverture et de son éloignement ou d'autres mesures prises. Quiconque s'autoriserait à agir en vertu de ces dispositions, mais manquerait à l'obligation de rendre compte de son action de la manière précitée, devrait faire l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'une poursuite criminelle, ou de l'une et l'autre sanction.

Lorsque l'examen externe d'un article de courrier laisse supposer un contenu illicite tel que des armes, des explosifs ou des drogues, l'expéditeur ou le destinataire doit en être avisé et le contenu saisi en vue d'une poursuite judiciaire ou de sa destruction, ou pour les deux sanctions.

La Commission recommande que les objets reconnus non transmissibles ou non livrables, à la suite d'un examen externe, subissent le traitement suivant:

ODC 9 a. l'objet non transmissible qui n'est ni dangereux, ni interdit et dont la possession n'est pas illégale devrait être retourné à son expéditeur;

b. l'objet non livrable, dont le contenu constitue un danger pour la vie ou la propriété, devrait être retiré des locaux des Postes et, si nécessaire, ouvert et détruit;

c. l'objet non livrable, parce que son contenu est illicite ou interdit par la loi et que sa possession est illégale, devrait être gardé par les Postes comme éventuelle pièce à conviction dans une poursuite ou pour être détruit, ou pour les deux sanctions, et l'expéditeur ou le destinataire, ou les deux, devraient être avisés de l'interception de l'objet dans les 60 jours.

La Commission recommande également que:

ODC 10 a. un employé qui enlève, détient ou ouvre un article de courrier, quelle qu'en soit la classe, parce que ledit article constitue un danger pour la vie ou la propriété, soit tenu, dans les 48 heures suivant son action, de remettre au ministre des Postes une déclaration assermentée exposant les circonstances qui ont donné lieu à l'enlèvement et à la détention; et

b. un employé qui, sans excuse légitime, omet de signaler l'interception d'un article de courrier dans les 48 heures suivant cette action, doit être l'objet de mesures disciplinaires ou d'une poursuite criminelle ou de l'une et l'autre sanction.

Lorsque l'objet de correspondance n'est pas affranchi, il ne peut être distribué et il est sujet à destruction si le destinataire, après un avis suffisant, refuse d'acquitter le port dû et de prendre possession du courrier au bureau de poste désigné.

En conséquence, la Commission recommande que:

ODC 11 l'objet de courrier non affranchi soit détruit si, dans les 60 jours suivant un avis à cet effet, le destinataire ne se présente pas au bureau de poste ou autre établissement postal désigné, pour acquitter le port dû et prendre possession dudit objet.

Avis devrait être également donné à l'expéditeur de la menace de destruction de l'objet de correspondance, et celui-ci devrait avoir la possibilité de retirer l'objet contre paiement du port dû.

Le pouvoir des agents des douanes d'ouvrir les envois postaux se limite:

- 1) au courrier, «autre que les lettres», en provenance de l'étranger;
- 2) au courrier en provenance de l'étranger qu'on soupçonne de renfermer des marchandises non déclarées qui sont assujetties à

la douane ou à d'autres droits d'importation, ou dont l'importation est interdite (drogues, armes, explosifs, par exemple).

La Commission remarque que le courrier international qui transite par le Canada vers un pays tiers ne bénéficie d'aucune protection, ni dans la Loi sur les postes, ni dans le Bill C-42. Comme ce courrier devrait jouir du droit de transit, la Commission recommande que:

ODC 12 la Loi sur les postes (ou le Bill C-42) soit modifiée afin de reconnaître l'inviolabilité du courrier international en transit et de le soustraire à l'inspection des agents des douanes.

Le pouvoir des agents des douanes est conditionnel; il ne peut être exercé qu'en la présence du destinataire ou d'un agent autorisé par lui ou, s'il le préfère, en son absence mais avec son autorisation écrite.

Si le destinataire est introuvable ou s'il refuse d'ouvrir une lettre, l'agent des douanes doit alors transmettre la lettre au ministère des Postes qui la considérera comme objet non livrable et, conformément au règlement, la détruira au bout de 30 jours. L'agent des douanes transmet également au ministère des Postes les objets interdits qui subissent alors le même sort que les objets interdits découverts dans le courrier du régime intérieur.

C'est le service des Douanes et de l'accise du ministère du Revenu qui, a-t-on prétendu, devrait, à la place du ministère des Postes, détenir la compétence sur tout le courrier du régime international. On a également avancé que, s'ils ont raison de croire à une contravention des lois sur le revenu, les agents des douanes devraient avoir le pouvoir d'examiner tout objet de correspondance internationale, quelle qu'en soit la classe, et sans le consentement du destinataire. Ces propositions ont pour but d'ajouter les lettres à la compétence des agents des douanes.

La Commission n'a pas fait d'enquête sur les arguments employés par le service des Douanes pour justifier le besoin de pouvoirs accrus. Toutefois, selon la Commission, il ne faut pas accorder cet accroissement de pouvoirs, à moins d'une preuve probante d'un usage criminel tellement généralisé du type de lettres servant normalement à la correspondance, que la détection de cet usage criminel justifierait de passer outre aux droits individuels à la vie privée. Il est curieux de constater qu'aux Etats-Unis, les agents des douanes n'ont pas et ne cherchent pas à obtenir ces nouveaux pouvoirs tant désirés par les agents des douanes du Canada. Même s'il n'y a pas de raison valable pour que le Canada emprunte servilement les méthodes en usage aux Etats-Unis, notamment en ce qui touche l'importation des drogues en Amérique du Nord, n'empêche que les deux pays font face à des difficultés du même ordre.

A ce propos, on a également soutenu que les agents des douanes ayant le droit d'inspecter et d'ouvrir tout envoi entrant au pays par d'autres moyens que la poste, ils devraient aussi avoir le droit d'ouvrir le courrier de toute classe, avec ou sans l'accord du destinataire. Cet argument ne tient pas compte du fait que l'inspection des marchandises aux postes de douane installés aux frontières se déroule en présence du propriétaire ou de son agent et avec son consentement, même s'il n'est qu'implicite.

Sans même un examen de toutes les difficultés qui peuvent résulter de l'absence d'une définition du mot «lettre» pour les fins de l'inspection douanière, il semble bien que la demande visant à permettre aux agents des douanes d'inspecter tout le courrier du régime international, de toute classe, va très au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection du revenu et l'application du droit pénal.

Ce désir du service des Douanes d'obtenir un accroissement de ses pouvoirs fait l'objet de discussions depuis un certain temps déjà. En novembre 1979, le ministre des Postes a donné les précisions suivantes dans une lettre adressée au ministre du Revenu national: (traduction)

«La distinction entre les lettres et tous les autres envois postaux rend parfaitement compte de l'idée que l'on s'est toujours faite de l'inviolabilité de la correspondance privée. A mon avis, la violation de ce droit ne peut intervenir que pour des raisons impérieuses de sécurité nationale et, tout aussi important, que lorsqu'elle procurera des avantages évidents. Les témoignages dont j'ai pris connaissance, à ce jour, y compris le rapport du comité du caucus, n'ont pas réussi à me convaincre que, dans ce cas-ci, les deux conditions sont vraiment remplies.»

La Commission souscrit à cette opinion. Le droit à la vie privée ne peut être écarté sans raisons graves. Quoi qu'il en soit, il y a d'autres moyens de protéger le revenu et d'appliquer le droit pénal, sans porter atteinte à la vie privée. Les agents des douanes peuvent, à l'heure actuelle, ouvrir ces envois avec le consentement du destinataire et, en l'absence du consentement, la Loi sur les postes autorise la destruction des objets en question.

Si, pour certaines raisons, il serait contre-indiqué d'aviser le destinataire qu'il y a des motifs fondés de soupçonner qu'un envoi postal du régime international contient un objet interdit ou illicite, l'agent des douanes, en sa qualité d'agent de la paix, sera habilité à présenter une requête pour l'obtention d'une ordonnance judiciaire l'autorisant à intercepter l'envoi, en conformité avec les recommandations précitées.

La Commission recommande donc que:

ODC 13 les agents des douanes soient autorisés, pour des fins d'inspection douanière, à ouvrir le courrier autre que les lettres,

et à ouvrir les lettres en présence du destinataire ou du représentant autorisé de celui-ci ou avec le consentement écrit du destinataire. Si le destinataire est introuvable ou refuse d'ouvrir une lettre, cette lettre devrait être transmise au ministère des Postes pour y être traitée comme un envoi non livrable (tombé en rebut).

Les préoccupations exprimées à la Commission au sujet d'une définition satisfaisante du mot «lettre» posent encore un problème. Toutefois, il est évident qu'aucun agent des douanes ne devrait être autorisé à lire ou à divulguer la correspondance contenue dans un envoi postal scellé.

Ainsi, la Loi sur les postes devrait définir ce qu'est une lettre pour que le service des Douanes puisse exercer sa fonction d'inspection. Cette question étant d'ordre technique, la Commission se dispense de proposer une définition; elle suggère plutôt que le ministère des Postes, possédant les connaissances appropriées, en établisse une définition acceptable, en fonction du poids et de la dimension. En conséquence, la Commission recommande que:

ODC 14 le terme «lettre» soit défini pour les fins d'inspection douanière et la définition incluse dans la Loi sur les postes.