



**Commission de
réforme du droit
du Canada**

**Law Reform
Commission
of Canada**



**programme
de
recherches**

1



©
Information Canada
Ottawa, 1972

N° de cat.: J31-1/1



premier
programme
de recherches
de la Commission
de réforme du droit
du Canada

mars 1972

Commission de réforme du droit du Canada
Cabinet du président

mars 1972

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la justice,
Ottawa, Canada

Monsieur le ministre,

Conformément aux dispositions de
l'article 12 de la *Loi sur la
Commission de réforme du droit*,
je sou mets à votre approbation le
premier programme d'études et de
recherches de la Commission de
réforme du droit du Canada.

Veillez agréer, monsieur le
ministre, l'expression de mes
sentiments respectueux.



E. Patrick Hartt

■ table des matières

AVANT-PROPOS	5
LE PROGRAMME	11
Les objectifs du droit pénal	12
Une justice égale pour tous	13
Les principes généraux du droit pénal	13
L'infraction	14
La procédure pénale	14
Les peines et le traitement	15
Le droit de la preuve	16
Le droit de la famille	17
Le droit administratif	18
L'expropriation	18
Mise à jour des lois	18
LE BUDGET	19
L'ECHEANCIER	20

■ avant-propos

Une loi du Parlement proclamée le 1er juin 1971, a institué la Commission de réforme du droit du Canada à titre d'organisme permanent chargé d'étudier d'une façon continue et systématique les lois du Canada et de contribuer ainsi au processus législatif et judiciaire. Notre loi organique nous donne mandat de "préparer et soumettre au Ministre, à l'occasion, des programmes détaillés relatifs à l'étude de certaines règles de droit ou branches de droit, dans le but de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer."

L'article 11 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit* énonce d'une façon explicite les objets de la Commission:

11. La Commission a pour objets d'étudier et de revoir, d'une façon continue et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer, et notamment, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède, en vue de
 - a) supprimer les anachronismes et anomalies du droit;
 - b) refléter dans le droit les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada, la common law et le droit civil, et concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et institutions;

- c) supprimer les règles de droit tombées en désuétude; et
- d) développer de nouvelles méthodes et nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent.

Dans une société démocratique, la loi s'appuie sur la volonté d'une large majorité pour effectuer un aménagement harmonieux des rapports sociaux. Nous croyons que pour atteindre ses objectifs, la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés. A cet égard, la diffusion dans le public et notamment auprès des corps intermédiaires d'études préliminaires et de documents de travail, suivie d'une consultation continuelle devrait, non seulement provoquer une meilleure compréhension des problèmes, mais aussi permettre à la Commission d'être mieux informée des aspirations et des besoins des Canadiens.

La Commission estime qu'il lui incombe à la fois de formuler des recommandations de nature à améliorer la loi et de stimuler la discussion en vue de "développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent."

Il nous est manifestement impossible de prévoir dans notre premier programme l'examen de toutes les lois du Canada; évidemment, le fait de choisir des sujets, de leur donner ainsi une priorité, déterminera notre action pendant les prochaines années et aura nécessairement pour effet de restreindre notre initiative dans d'autres domaines. Pour cette raison, avant d'arrêter notre programme, nous avons préparé un texte énonçant les domaines du droit que la Commission se proposait d'étudier au cours de ses premières années d'activité. Nous avons largement diffusé ce texte partout au Canada en invitant les récipiendaires à nous communiquer leurs observations et leurs

suggestions, ceci dans le but de permettre au public de jouer un rôle actif et déterminant dans la définition de notre programme. Une telle consultation en profondeur répond à notre volonté, ainsi que l'énonce notre loi constitutive de "recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées . . . par un organisme ou une personne."

Les réponses que nous avons reçues nous ont convaincu de la nécessité de faire porter nos premiers efforts dans les domaines du droit qui affectent la vie quotidienne des Canadiens afin que le fonctionnement des lois en cause soit aussi équitable et efficace que possible. Cette tâche implique, au moins en partie, que nous rendions la loi plus compréhensible et plus significative pour le citoyen moyen. Par conséquent, nous devons faire un effort particulier pour améliorer les lois quant à leur substance et aussi pour en simplifier l'expression en les dépouillant de leur jargon technique. Il va sans dire que nos études porteront parfois sur des sujets qui sembleront très techniques. Il n'en demeure pas moins que même ces sujets conditionnent, d'une façon marquante, l'expression législative du désir du citoyen moyen, tant pour lui-même que pour les autres, d'être traité équitablement par la loi.

Les tensions qui résultent des conflits entre les intérêts de la collectivité et ceux des individus entraînent des modifications du rôle traditionnel de l'individu par rapport à ses semblables au sein de la société et par rapport à la société elle-même; elles constituent autant de défis à l'équilibre traditionnel qui existe entre la sauvegarde des intérêts des particuliers et la sécurité de l'Etat et des institutions. Ce phénomène en a amené plusieurs à douter de l'efficacité, et, peut-être même de la légitimité du régime actuel du droit. Dans cette perspective, s'impose une réévaluation de certains principes fondamentaux du droit pénal, du droit de la famille et du droit administratif:

Le programme qui suit énonce d'une façon plutôt traditionnelle et, partant abstraite, les sujets dont la Commission entreprendra immédiatement l'étude. Toutefois, en soulevant d'une manière plus concrète certaines des questions auxquelles elle tentera de répondre, la Commission veut faire voir, d'une façon plus tangible, les conséquences dans la vie des Canadiens de leur éventuelle solution.

La plupart des gens accorde à l'Etat le droit et le devoir d'interdire certains comportements, mais pour quelles raisons et à quelle conditions peut-il le faire? Un homme a-t-il le droit de mettre fin à ses jours? de tuer un autre homme? L'euthanasie doit-elle toujours être un crime, quelles que soient les circonstances? Doit-on permettre aux cinémas de projeter des films pornographiques? d'en afficher des extraits? La liberté d'expression est-elle absolue? L'est-elle au point de permettre de préconiser la révolution?

Existe-t-il des activités qui, bien que défendues, devraient être justifiées dans certains cas? Celui qui commet un acte illégal sans le savoir doit-il nécessairement être passible de sanctions? Qu'en est-il des actes criminels commis par des personnes sous l'influence d'alcool ou de drogues? L'indigence doit-elle justifier le crime? Le principe de l'égalité devant la loi signifie-t-il que tous les justiciables doivent être traités de la même façon? Faut-il juger un Esquimau et un autre Canadien selon les mêmes critères?

Il est généralement admis qu'il doit exister un équilibre entre l'efficacité dans l'application de la loi et le respect des droits de l'individu. Il faut définir le rôle du policier et préciser ses pouvoirs. A quelles conditions un agent de la paix peut-il pénétrer dans la résidence d'un individu aux fins d'y rechercher et d'y saisir des pièces à conviction? A quelles conditions les fonctionnaires peuvent-ils, au nom de la sécurité de l'Etat, installer des tables d'écoute

ou utiliser d'autres moyens de surveillance électronique? Certaines limites actuelles imposées aux moyens d'enquête entravent-elles indûment le travail des policiers? A quelles conditions les forces de l'ordre peuvent-elles détenir des personnes pour les interroger? Quand une personne faisant l'objet d'une enquête a-t-elle le droit d'être assistée d'un avocat? Le citoyen devrait-il avoir le droit de refuser de répondre aux questions de la police? aux questions du procureur de la poursuite au moment du procès? Le droit de ne pas s'incriminer soi-même protège-t-il les innocents ou les coupables?

Certains prétendent que la procédure judiciaire est trop complexe et qu'elle dérouté l'homme de la rue. Les témoins devraient-ils avoir la possibilité de s'expliquer à l'abri de certaines tracasseries? Convient-il d'interroger quant à leurs antécédents ceux des témoins qui déposent volontairement? La règle doit-elle être la même dans le cas d'un accusé témoignant dans sa propre cause? Doit-on contraindre toute personne à témoigner? L'accusé? Le conjoint? L'avocat contre son client? Le médecin? Le travailleur social? Le journaliste? La preuve exige-t-elle toujours la présence du témoin devant le tribunal? Est-il acceptable que l'obligation de témoigner entraîne pour le citoyen une perte d'ordre économique? Qu'en est-il du juré? Un jury composé de personnes issues de la classe moyenne peut-il apprécier équitablement l'innocence ou la culpabilité d'un économiquement faible? D'un millionnaire? Que signifie l'expression "être jugé par ses pairs"?

Lorsqu'un individu a été déclaré coupable, il se pose un nouveau problème, celui de la sentence qu'il convient de lui imposer. Les conséquences de la déclaration de culpabilité exercent une grande influence sur l'efficacité de la loi. Mais la peine a-t-elle vraiment un effet préventif? L'individu qui purge une peine d'emprisonnement devient-il de ce fait plus apte à vivre en société ou plus digne de le faire? L'imposition

d'amendes est-elle source de discrimination à l'égard des économiquement faibles? Se défendre contre une accusation criminelle est souvent très coûteux. Celui qui est acquitté a-t-il droit à un dédommagement? Le dédommagement devrait-il combler le manque à gagner? Le coupable devrait-il être contraint à indemniser la victime? Que faire des prévenus qui souffrent de déficiences mentales ou émotives?

Le droit de la famille est source d'inquiétude. La loi actuelle sur le divorce est-elle satisfaisante? Le coût d'un divorce est-il trop élevé? Nos tribunaux devraient-ils reconnaître les divorces prononcés à l'étranger? Les problèmes familiaux devraient-ils relever d'un seul et même tribunal?

Aux fins de trouver des solutions à ces problèmes et à d'autres problèmes analogues, la Commission répartira son travail en plusieurs secteurs. En conformité avec la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, la Commission a préparé le programme suivant:

■ le programme

Dans notre premier programme, nous esquissons les grandes lignes des principales études que nous entreprendrons en droit pénal dans le but de donner au Canada un régime de justice pénale conforme aux besoins de la société contemporaine.

De plus, le programme comprend une étude d'envergure en droit de la famille, domaine qui a besoin d'être réévalué en profondeur. Il y aura aussi une étude du droit de la preuve visant à formuler des recommandations en vue de l'adoption d'un code du droit de la preuve; un projet relatif à la preuve et à la procédure dans les organismes administratifs fédéraux complétera cette étude. Nous entreprendrons également une étude spéciale en matière d'expropriation. La Commission a pour mandat de supprimer les anachronismes et les anomalies du droit et d'éliminer les règles de droit tombées en désuétude; c'est en poursuivant ces objectifs de façon continue qu'elle entend remplir son mandat.

Au cours de l'année, nous examinerons d'autres secteurs du droit relevant de la compétence fédérale, y compris certains aspects du droit commercial, en vue d'inventorier les domaines où une réforme est nécessaire ou souhaitable.

Ces études impliquent une collaboration étroite avec les commissions et organismes provinciaux de réforme du droit. Une telle collaboration sera particulièrement importante en droit de la famille et en droit de la preuve, mais elle sera tout aussi nécessaire à l'étude d'autres secteurs. Nous avons déjà engagé des discussions en vue de définir les principes de base d'une telle collaboration et les résultats s'avèrent prometteurs.

Voici un exposé plus détaillé du programme:

les objectifs du droit pénal

Le rôle du droit pénal est l'objet de confusion et de controverses. Les objectifs du droit pénal feront donc l'objet d'une étude constante en fonction de l'évolution de la société canadienne. Nous nous attacherons tout particulièrement à:

- définir les comportements qui devraient tomber sous le coup du droit pénal;
- analyser la fonction de la sanction pénale;
- trouver des alternatives au recours pénal;
- étudier l'efficacité du système accusatoire; et
- revoir la classification des infractions et la compétence des tribunaux.

Nous désirons vivement susciter une discussion très ouverte sur la façon dont le droit pourrait régler les conflits d'intérêt au cours des trois prochaines décennies. De ce débat devraient surgir, nous l'espérons, les assises d'un code pénal moderne. Il va sans dire que cette analyse en profondeur contribuera grandement à résoudre les problèmes particuliers que la Commission doit étudier. Au terme de cette discussion, nous devrions pouvoir énoncer succinctement les objectifs du droit pénal et en faire le préambule d'un nouveau code.

une justice égale pour tous

Soucieuse de l'application équitable du droit pénal, la Commission en étudiera les effets sur des groupes particuliers de la société. Des études spéciales porteront sur le problème des délinquants indigènes et de la pauvreté en regard du droit pénal.

les principes généraux du droit pénal

La Commission étudiera les principes généraux qui sont communs à la plupart des infractions afin de les préciser et de les codifier. A l'heure actuelle, nombre de ces principes ne se trouvent pas au code criminel; on les retrouve plutôt dans les décisions judiciaires. Il en résulte que certaines questions fondamentales sont l'objet d'incertitude. Pour commencer, notre étude portera sur les sujets suivants:

- l'élément psychologique de l'infraction;
- la responsabilité stricte;
- l'ignorance, l'erreur de droit et l'erreur de fait;
- la maladie mentale;
- l'intoxication;
- la contrainte et la nécessité;
- la portée extra-territoriale du droit pénal;
- la responsabilité pénale de la personne morale.

l'infraction

La Commission étudiera les infractions que contient actuellement ou que devrait contenir le code pénal en vue de proposer l'adoption d'un code complet qui soit le reflet de valeurs contemporaines. Chaque infraction sera étudiée en fonction des questions suivantes: le comportement devrait-il être réprimé? la prohibition pénale est-elle le moyen approprié? l'infraction a-t-elle été définie d'une façon précise, rationnelle et compréhensible dans ses éléments matériels et psychologiques? La sanction prévue par la loi est-elle réaliste? Les premières infractions qui feront l'objet d'un rapport sont les suivantes:

- l'homicide;
- l'inconduite sexuelle;
- l'obscénité;
- l'outrage au tribunal;
- le complot; et
- l'appropriation malhonnête de biens.

la procédure pénale

La Commission étudiera tout le processus pénal à compter des étapes antérieures au procès, y compris l'enquête policière et les règles de droit relatives à l'arrestation, jusqu'aux mesures postérieures à la condamnation, dans le but de rédiger un code complet de procédure pénale. L'étude traitera d'abord de la procédure préliminaire au procès et du jury. A cet égard, nos premiers rapports porteront sur:

- l'arrestation;
- l'instruction préalable;
- la transaction relative au plaidoyer;
- les lenteurs judiciaires;
- les jurés et les assesseurs;
- le choix du jury;
- la règle de l'unanimité des jurés;
- les procès "de novo";
- les recours du prisonnier; et
- le dédommagement de l'accusé acquitté.

les peines et le traitement

La Commission étudiera les effets et le degré d'efficacité des sanctions prévues par le code pénal et les autres lois fédérales. Elle projette de rédiger un code de principes devant servir de guide pour l'usage du tribunal lors de l'imposition de la sentence. Elle examinera aussi les divers aspects des mesures correctionnelles. Les domaines à étudier sont entre autres:

- les principes et les critères relatifs à l'imposition des peines;
- les principes de preuve et de procédure relatifs à la sentence;
- la peine pécuniaire;
- l'emprisonnement;
- le délinquant dangereux;

- les institutions sans surveillance;
- les injonctions;
- l'ordonnance d'hospitalisation;
- la probation et le sursis;
- la libération conditionnelle et le pardon;
- la restitution et l'indemnisation; et
- l'application de la peine en milieu carcéral.

le droit de la preuve

Sous ce titre, la Commission étudiera de façon approfondie le droit de la preuve pour en redéfinir les hypothèses de base dans tous les domaines qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral: civil, pénal, militaire, administratif. A cette fin, la Commission travaillera en étroite collaboration avec les organismes provinciaux de réforme du droit.

Les premières études porteront sur les questions suivantes:

- la capacité et l'obligation de témoigner;
- l'appréciation de la crédibilité du témoin;
- la forme de l'interrogatoire;
- l'obligation de l'accusé de témoigner;
- les déclarations et les aveux;
- la preuve de réputation;
- les actes similaires;
- l'ouï-dire;

- le privilège de non-incrimination personnelle;
- la connaissance judiciaire; et
- l'immunité.

le droit de la famille

Le droit de la famille relève en partie de la compétence du Parlement fédéral et certaines questions incidentes à la dissolution du mariage également. Les relations familiales sont également touchées par le droit pénal, par la *Loi sur la preuve au Canada*, par certains aspects de la législation sur le bien-être et de la loi de l'impôt sur le revenu, par les lois sur l'immigration et la citoyenneté et par d'autres lois fédérales. Le chevauchement des compétences donne matière à une grande collaboration fédérale-provinciale dans les domaines touchant la famille. La Commission envisage d'entreprendre des études visant à recommander des réformes en droit du mariage et du divorce, et elle collaborera avec les commissions et organismes provinciaux de réforme du droit dans les domaines d'intérêt commun. Les premières études porteront sur les questions suivantes:

- la *Loi sur le divorce*;
- le coût du divorce;
- la compétence des tribunaux à prononcer le divorce et la reconnaissance des décisions étrangères en matière de divorce et d'annulation;
- le partage des biens à la suite d'un divorce ou d'une annulation de mariage;
- la nullité du mariage; et

le concept du tribunal unique en matière de droit de la famille.

le droit administratif

La Commission abordera le droit administratif sous plusieurs angles par l'étude qu'elle se propose d'entreprendre sur le droit de la preuve devant les tribunaux administratifs et sur l'efficacité des sanctions prévues par les lois fédérales. Si, comme cela est probable, elle juge nécessaire de le faire, la Commission publiera des rapports indépendants sur ce qui, à l'intérieur de ces questions, touche au droit administratif. La Commission se propose également d'étudier les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs.

l'expropriation

Cette étude traitera des pouvoirs d'expropriation attribués par des lois fédérales et ne relevant pas actuellement de la *Loi sur l'expropriation*, en vue de les rationaliser et de les améliorer. La *Loi sur l'expropriation* n'est pas exhaustive: par exemple, elle ne s'étend pas aux pouvoirs d'expropriation, lorsque ceux-ci sont exercés en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* ou par certaines corporations à charte fédérale.

mise à jour des lois

En vertu de la loi qui la régit, la Commission s'est vu confier la tâche de faire à l'occasion des recommandations visant à améliorer les lois du Canada en supprimant les anachronismes et anomalies

qui s'y trouvent et en éliminant les règles de droit tombées en désuétude. Même les lois les mieux rédigées ne résistent pas au passage du temps ni à la poussée des transformations sociales. Il arrive aussi que des événements imprévus prennent en défaut les légistes les plus avertis et révèlent l'ambiguïté inhérente au langage. Conformément à son mandat d'effectuer une constante mise à jour des lois, la Commission, à la lumière de l'expérience et de la jurisprudence, fera au besoin des recommandations visant à combler les lacunes ainsi révélées. Les articles de la *Loi sur l'Intérêt* qui traitent des sommes dues en vertu d'un jugement, articles que nous allons d'ailleurs étudier, illustrent bien le genre de problèmes que nous voulons confier à une équipe permanente chargée de la mise à jour des lois. Ces amendements paraîtront souvent modestes, sauf aux yeux de ceux directement concernés.

■ le budget

Durant l'année financière 1972-73, la Commission consacrera environ 70 p. 100 de son budget total aux différents projets d'études décrits dans son programme. Ces argents seront versés sous forme de traitement aux directeurs de projets et aux attachés de recherches travaillant à contrat, généralement pour une période de deux ans; une partie de ces argents servira également à rémunérer des chercheurs de l'extérieur à qui nous aurons confié des études spéciales. Il faut prévoir aussi les sommes d'argent nécessaires à l'impression des études et des rapports, aux frais de déplacement et autres dépenses administratives.

On estime à 40 p. 100 du budget annuel le coût des projets de droit pénal. La Commission consacrera 10 p. 100 de son budget à chacun des projets du droit de la famille et du droit de la preuve. Pour leur part, l'ensemble des projets concernant

l'expropriation et le droit administratif, la mise à jour des lois et les études préliminaires visant à déterminer l'orientation future du programme, accapareront aussi 10 p. 100 du budget. Le reste du budget, c'est-à-dire le montant qui ne sera pas affecté aux projets de recherches, servira à payer les traitements des fonctionnaires de la Commission, cadres, secrétaires et commis, les traitements des commissaires, les dépenses de la bibliothèque, les fournitures et le matériel et tous les autres frais administratifs. A la fin du prochain exercice financier, il pourrait y avoir une nouvelle répartition des fonds entre les différents projets, selon l'évolution des études entreprises et en fonction des nouveaux programmes. Les rapports annuels de même que les programmes supplémentaires feront état de ces modifications.

■ l'échéancier

Les études sur les objectifs du droit pénal se poursuivront sans interruption. Nous prévoyons publier d'ici un an certains documents de portée générale sur les objectifs du droit pénal et, d'ici trois ans, un rapport sur les alternatives au recours pénal. Par ailleurs, nous remettrons d'ici deux ans des rapports sur le délinquant indigène et le droit pénal, sur certains aspects de la pauvreté et du droit pénal, sur les domaines particuliers du projet traitant des principes généraux et sur les questions à l'étude dans le cadre du projet relatif à l'infraction.

Nous pensons également soumettre d'ici deux ans des rapports portant sur les questions spécifiquement mentionnées dans notre projet sur la preuve, sur les points énumérés dans le projet portant sur le droit de la famille. Nous avons aussi l'intention de présenter, dans les mêmes délais, un rapport sur la preuve devant les tribunaux administratifs fédéraux. L'expropriation devrait aussi faire l'objet d'un rapport d'ici un an et demi.

Afin de préparer la rédaction des recommandations dans les différents domaines d'études, nous diffuserons fréquemment des documents de travail pour les soumettre à la discussion et à la critique.

À l'occasion, la Commission voudra déposer des programmes supplémentaires. Ceux-ci seront ordinairement complémentaires à des études déjà entreprises en droit pénal, en droit de la preuve, en droit commercial ou dans tout autre domaine où nos études préliminaires auront révélé qu'une réforme s'impose.

Respectueusement,

E. Patrick Hartt,
Président

Antonio Lamer,
Vice-président

Martin L. Friedland,
Commissaire

William F. Ryan,
Commissaire

Claire Barrette-Joncas,
Commissaire

John D. McAlpine,
Commissaire